Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

5. listopadu 2014*

„Řízení o předběžné otázce — Víza, azyl, přistěhovalectví a jiné politiky související s volným pohybem osob — Směrnice 2008/115/ES — Navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí — Postup přijímání rozhodnutí o navrácení — Zásada dodržování práva na obhajobu — Právo státních příslušníků třetích zemí s neoprávněným pobytem být vyslechnuti před přijetím rozhodnutí, které se může nepříznivě dotknout jejich zájmů — Rozhodnutí správního orgánu o neudělení povolení k pobytu neoprávněně pobývajícímu státnímu příslušníkovi třetí země z důvodu azylu, spojené s povinností opustit území — Právo být vyslechnut před vydáním rozhodnutí o navrácení“

Ve věci C-166/13,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím tribunal administratif de Melun (Francie) ze dne 8. března 2013, došlým Soudnímu dvoru dne 3. dubna 2013, v řízení

Sophie Mukarubega

proti

Préfet de police,

Préfet de la Seine-Saint-Denis,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení T. von Danwitz, předseda senátu, A. Rosas (zpravodaj), E. Juhász, D. Šváby a C. Vajda, soudci,

generální advokát: M. Wathelet,

vedoucí soudní kanceláře: V. Tourrès, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 8. května 2014,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za S. Mukarubega B. Vinayem, avocat,

— za francouzskou vládu G. de Berguesem, D. Colasem a F.-X. Bréchotem, jakož i B. Beaupère-Manokha, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: francouzština.

— za řeckou vládu M. Michelogiannaki a L. Kotroni, jako zmocněnkyněmi,

— za nizozemskou vládu J. Langerem a M. Bulterman, jako zmocněnci,

— za Evropskou komisi M. Condou-Durande a D. Maidani, jako zmocněnkyněmi,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 25. června 2014,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 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 (Úř. věst. L 348, s. 98), jakož i práva být vyslechnut v každém řízení.

2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi S. Mukarubega, rwandskou státní příslušnicí, a préfet de police a préfet de la Seine-Saint-Denis (policejním prefektem a prefektem departementu Seine-Saint-Denis) týkajícího se rozhodnutí o zamítnutí její žádosti o povolení k pobytu jakožto uprchlíka, spojeného s povinností opustit území Francie.

Právní rámec

Unijní právo

3 Body 4, 6 a 24 odůvodnění směrnice 2008/115 znějí následovně:

„(4) Je třeba stanovit jasná, průhledná a spravedlivá pravidla pro účinnou návratovou politiku jakožto nezbytnou složku dobře řízené migrační politiky.

[…]

(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. […]

[…]

(24) Tato směrnice dodržuje základní práva a ctí zásady uznané zejména Listinou základních práv Evropské unie [dále jen ‚Listina‘].“

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

„Tato směrnice stanoví společné normy a postupy, které jsou v členských státech používány při navracení 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 2 odst. 1 téže směrnice uvádí:

„Tato směrnice se vztahuje na státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývající na území členského státu.“

6 Podle článku 3 směrnice 2008/115, nadepsaného „Definice“:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[…]

2) ‚neoprávněným pobytem‘ přítomnost státního příslušníka třetí země, který nesplňuje nebo přestal splňovat […] podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě, na území tohoto členského státu;

[…]

4) ‚rozhodnutím o navrácení‘ správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se rozhoduje nebo prohlašuje, že pobyt státního příslušníka třetí země je neoprávněný, a kterým se ukládá nebo prohlašuje povinnost návratu;

5) ‚vyhoštěním‘ výkon povinnosti návratu, totiž fyzické dopravení osoby mimo území dotyčného členského státu;

[…]

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;

[…]“

7 Článek 6 uvedené směrnice, nadepsaný „Rozhodnutí o navrácení“, uvádí:

„1. Členské státy vydají rozhodnutí o navrácení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území, aniž jsou dotčeny výjimky uvedené v odstavcích 2 až 5.

[…]

4. 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. Bylo-li již rozhodnutí o navrácení vydáno, zruší se nebo pozastaví na dobu platnosti povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu.

[…]

6. Tato směrnice nebrání členským státům v přijetí rozhodnutí o ukončení oprávněného pobytu společně s rozhodnutím o navrácení či rozhodnutím o vyhoštění nebo o zákazu vstupu v rámci jednoho správního nebo soudního rozhodnutí nebo aktu na základě svých vnitrostátních předpisů, aniž je tím dotčena procesní ochrana poskytovaná podle kapitoly III nebo podle jiných příslušných ustanovení práva Společenství nebo vnitrostátního práva.“

8 Článek 7 téže směrnice, nadepsaný „Dobrovolné opuštění území“, stanoví:

„1. V rozhodnutí o navrácení se poskytuje přiměřená lhůta k dobrovolnému opuštění území v délce od sedmi do třiceti dnů, aniž jsou dotčeny výjimky uvedené v odstavcích 2 a 4. […]

[…]

4. Pokud hrozí nebezpečí skrývání se nebo pokud byla žádost o oprávněný pobyt zamítnuta jakožto zjevně nedůvodná nebo podvodná anebo pokud dotčená osoba představuje hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo národní bezpečnost, nemusí členské státy poskytnout lhůtu k dobrovolnému opuštění území nebo mohou poskytnout lhůtu kratší než sedm dní.“

9 Článek 12 směrnice 2008/115, nadepsaný „Forma“, v odst. 1 prvním pododstavci stanoví:

„Rozhodnutí o navrácení a, pokud jsou vydávána, rozhodnutí o zákazu vstupu a rozhodnutí o vyhoštění se vydávají v písemné podobě a uvádějí se v nich věcné i právní důvody a informace o dostupných prostředcích právní nápravy.“

10 Článek 13 uvedené směrnice, nadepsaný „Prostředky právní nápravy“, v odstavcích 1 a 3 stanoví:

„1. Dotčený státní příslušník třetí země musí mít možnost využít účinný prostředek právní nápravy ve formě odvolání proti rozhodnutí týkajícímu se navrácení uvedenému v čl. 12 odst. 1 nebo návrhu na jeho přezkum příslušným soudním nebo správním orgánem nebo příslušným subjektem, jehož členové jsou nestranní a jejichž nezávislost je zaručena.

[…]

3. Dotčený státní příslušník třetí země musí mít možnost získat právní poradenství, právní zastoupení a v případě potřeby jazykovou pomoc.“

Francouzské právo

11 Podle článku L. 511-1 code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (zákona o vstupu a pobytu cizinců a o azylovém právu) ve znění zákona č. 2011-672 ze dne 16. června 2011 o imigraci, integraci a státní příslušnosti (JORF ze dne 17. června 2011, s. 10290, dále jen „cizinecký zákon“):

„I. Správní orgán může uložit povinnost opustit francouzské území cizinci, který není státním příslušníkem některého z členských států Evropské unie […] a který není rodinným příslušníkem takového státního příslušníka ve smyslu bodů 4) a 5) článku L. 121-1, jedná-li se o některý z následujících případů:

[…]

3) pokud bylo cizinci odepřeno udělení nebo obnovení povolení k pobytu nebo pokud mu bylo udělené povolení k pobytu odňato;

[…]

5) pokud bylo cizinci odňato vydané osvědčení o podání žádosti o průkaz o povolení k pobytu nebo udělené prozatímní povolení k pobytu nebo pokud mu bylo odmítnuto prodloužení platnosti těchto dokladů.

Rozhodnutí, kterým se stanoví povinnost opustit francouzské území, musí být odůvodněno.

Jeho odůvodnění se nemusí lišit od odůvodnění rozhodnutí o pobytu v případech uvedených v bodech 3) a 5) odstavce I, aniž je dotčeno případné odůvodnění podle odstavců II a III.

Při uložení povinnosti opustit francouzské území se určí země, do níž se při výkonu rozhodnutí z úřední povinnosti cizinec navrátí.

II. Pro splnění uložené povinnosti opustit francouzské území má cizinec lhůtu třiceti dnů od oznámení příslušného rozhodnutí a může za tím účelem žádat o pomoc při návratu do své země původu. S ohledem na osobní situaci cizince mu může správní orgán v mimořádných případech poskytnout lhůtu k dobrovolnému opuštění území delší než třicet dnů.

Správní orgán však může odůvodněným rozhodnutím cizinci uložit povinnost opustit francouzské území neprodleně:

[…]

3) pokud hrozí, že se cizinec bude této povinnosti vyhýbat. Toto riziko se s výjimkou zvláštních okolností považuje za prokázané v následujících případech:

[…]

d) pokud se cizinec vyhýbal výkonu předchozího vyhoštění;

e) pokud cizinec padělal, pozměnil nebo vyhotovil pod jiným než vlastním jménem povolení k pobytu, doklad totožnosti nebo cestovní doklad;

[…]

Správní orgán může použít druhý pododstavec odstavce II, jestliže k tomu vznikne důvod v průběhu lhůty poskytnuté podle prvního pododstavce.

[…]“

12 Článek L. 512-1 cizineckého zákona stanoví:

„I. Cizinec, kterému byla uložena povinnost opustit francouzské území a kterému byla stanovena lhůta k dobrovolnému opuštění území uvedená v čl. L. 511-1 odst. II prvním pododstavci, může ve lhůtě [30] dnů od oznámení rozhodnutí domáhat u správního soudu jeho zrušení, jakož i zrušení rozhodnutí týkajícího se pobytu, rozhodnutí stanovujícího zemi určení a rozhodnutí o zákazu návratu na francouzské území, která byla případně přijata spolu s ním. Cizinec, kterému byl uložen zákaz návratu stanovený v čl. L. 511-1 odst. III třetím pododstavci se může ve lhůtě třiceti dnů od jeho oznámení domáhat zrušení příslušného rozhodnutí.

Cizinec může požádat o právní pomoc nejpozději v okamžiku podání návrhu na zrušení rozhodnutí. Správní soud o návrhu rozhodne ve lhůtě tří měsíců od jeho podání.

Pokud je však cizinec zajištěn podle článku L. 551-1 […], bude rozhodnuto v řízení a ve lhůtách stanovených v odstavci III tohoto článku.

II. Cizinec, kterému byla uložena povinnost neprodleně opustit francouzské území, může ve lhůtě [48] po jejím oznámení správní cestou podat návrh, aby předseda správního soudu zrušil toto rozhodnutí, jakož i rozhodnutí týkající se pobytu, rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území, rozhodnutí stanovujícího zemi určení a rozhodnutí o zákazu návratu na francouzské území, která byla případně přijata spolu s ním.

O návrhu bude rozhodnuto v řízení a ve lhůtách stanovených v odstavci I.

Pokud je však cizinec zajištěn podle článku L. 551-1 […], bude rozhodnuto v řízení a ve lhůtách stanovených v odstavci III tohoto článku.

III. V případě rozhodnutí o zajištění […] může cizinec ve lhůtě [48] po jeho oznámení podat návrh, aby předseda správního soudu zrušil toto rozhodnutí. Pokud byla cizinci uložena povinnost opustit francouzské území, může tento návrh na zrušení směřovat i proti povinnosti opustit francouzské území a proti rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území, rozhodnutí stanovujícímu zemi určení a rozhodnutí o zákazu návratu na francouzské území, která byla případně přijata současně, pokud jsou tato rozhodnutí oznámena současně s rozhodnutím o zajištění nebo zákazu opustit bydliště. […]

[…]“

13 Článek L. 512-3 cizineckého zákona stanoví:

„Články L. 551-1 a L. 561-2 se použijí ve vztahu k cizincům, kterým byla uložena povinnost opustit francouzské území, po uplynutí lhůty k dobrovolnému opuštění území nebo, nebyla-li taková lhůta poskytnuta, po oznámení povinnosti opustit francouzské území.

Rozhodnutí ukládající povinnost opustit francouzské území nemůže být z úřední povinnosti vykonáno, dokud neuplynula lhůta k dobrovolnému opuštění území nebo, nebyla-li taková lhůta poskytnuta, před uplynutím lhůty [48] hodin od jeho oznámení správní cestou, ani dokud správní soud nerozhodl, byla-li mu věc předložena. Cizinec je o povinnosti opustit francouzské území informován písemně.“

14 Článek L. 742-7 cizineckého zákona uvádí:

„Cizinec, kterému bylo s konečnou platností odepřeno uznání postavení uprchlíka nebo poskytnutí doplňkové ochrany a kterému není možné povolit, aby na území setrval z jiného důvodu, musí opustit francouzské území, jinak bude vyhoštěn na základě knihy V hlavy I a případně mu budou uloženy sankce stanovené v knize VI hlavě II kapitole I.“

15 Článek 24 la loi no 2000-321, du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l’administration (zákona č. 2000-321 ze dne 12. dubna 2000 o právech občanů ve vztazích se správními orgány) (JORF ze dne 13. dubna 2000, s. 5646) stanoví:

„Individuální rozhodnutí, která musí být na základě článků 1 a 2 loi no 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l’amélioration des relations entre l’administration et le public (zákona č. 79-587 ze dne 11. července 1979 o odůvodňování správních aktů a o zlepšování vztahů mezi správními orgány a veřejností) odůvodněna, se s výjimkou případů, kdy se rozhoduje na žádost, jsou přijímána až poté, co bylo dotyčné osobě umožněno předložit písemné vyjádření a, žádá-li o to, přednést případně i ústní vyjádření. Tato osoba může využít pomoci poradce nebo se dát zastoupit zmocněncem dle svého výběru. Správní orgán není povinen vyhovět žádostem o slyšení, které představují zneužití práva zejména z důvodu svého počtu či svého opakovaného nebo soustavného podávání.

Ustanovení předchozího pododstavce se nepoužijí:

[…]

3) na rozhodnutí, pro něž bylo zákonnými ustanoveními zavedeno zvláštní kontradiktorní řízení.“

16 Podle předkládacího rozhodnutí měla Conseil d'État (státní rada) v soudním stanovisku ze dne 19. října 2007 za to, že podle čl. 24 bodu 3) zákona č. 2000-321 se článek 24 tohoto zákona neuplatní na rozhodnutí týkající se povinnosti opustit francouzské území, jelikož zákonodárce tím, že v cizineckém zákoně stanovil zvláštní procesní záruky, zamýšlel vymezit soubor norem správního a soudního řízení, jimiž se řídí přijímání a výkon těchto rozhodnutí.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

17 Sophie Mukarubega, rwandská státní příslušnice narozená dne 12. března 1986, přicestovala do Francie dne 10. září 2009 s cestovním pasem opatřeným vízem.

18 Požádala o povolení pobytu ve Francii z důvodu poskytnutí azylu. Po dobu přezkumu její žádosti se na ni vztahovalo dočasné povolení k pobytu, které bylo pravidelně obnovováno.

19 Rozhodnutím ze dne 21. března 2011 vydaným po slyšení dotyčné ředitel Office français de protection des réfugiés et apatrides (Francouzského úřadu pro ochranu uprchlíků a osob bez státní příslušnosti, OFPRA) její žádost o poskytnutí azylu zamítl.

20 S. Mukarubega podala proti tomuto rozhodnutí žalobu ke Cour nationale du droit d'asile (soud s celostátní působností pro azylové věci, CNDA). Na jednání konaném před tímto soudem byla S. Mukarubega, zastupovaná advokátem, vyslechnuta prostřednictvím tlumočníka.

21 Rozhodnutím ze dne 30. srpna 2012, které bylo S. Mukarubega oznámeno dne 10. září 2012, CNDA žalobu zamítl.

22 Vzhledem k rozhodnutím OFPRA a CNDA policejní prefekt výnosem ze dne 26. října 2012 odmítl vydat S. Mukarubega povolení k pobytu jakožto uprchlíkovi a přijal rozhodnutí stanovující její povinnost opustit francouzské území, spojenou s třicetidenní lhůtou k dobrovolnému opuštění území a uvádějící jako cílovou zemi, do níž mohla být S. Mukarubega vyhoštěna, Rwandu.

23 S. Mukarubega nicméně neoprávněně setrvala na francouzském území.

24 Začátkem března 2013 se pokusila vycestovat do Kanady pod falešnou identitou na podvodně získaný belgický cestovní pas. Byla zadržena policií a dne 4. března 2013 byla vzata do vazby za „podvodné používání úřední listiny", trestný čin upravený články 441-2 a 441-3 code pénal (trestního zákoníku).

25 V průběhu vazby, která trvala uvedený den od 12:15 do 18:45 hodin, byla S. Mukarubega vyslýchána ohledně své osobní a rodinné situace, svého života, práva na pobyt ve Francii a případného návratu do Rwandy.

26 Prefekt departementu Seine-Saint-Denis, konstatující, že S. Mukarubega pobývá na francouzském území neoprávněně, výnosem ze dne 5. března 2013 rozhodl o tom, že je povinna opustit francouzské území, aniž jí poskytl lhůtu pro dobrovolné opuštění území, a to z důvodu existence nebezpečí skrývání se. Téhož dne byla S. Mukarubega informována o možnosti podat proti tomuto rozhodnutí žalobu s odkladným účinkem.

27 Dalším výnosem ze dne 5. března 2013 prefekt departementu Seine-Saint-Denis, který konstatoval, že S. Mukarubega není vzhledem k nedostupnosti dopravního prostředku schopna francouzské území ihned opustit, že z důvodu neexistence platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu a trvalé adresy není schopna poskytnout dostatečné záruky a že by se mohla svému vyhoštění vyhýbat, a který měl za to, že jmenované nelze uložit zákaz opustit bydliště, nařídil, aby byla po dobu pěti dní, tedy času nezbytně nutného k jejímu odjezdu, zajištěna v zařízení, které nespadá do působnosti vězeňské správy.

28 S. Mukarubega byla tedy umístěna do zařízení sloužícího k zajištění cizinců.

29 Návrhy došlými dne 6. března 2013 se S. Mukarubega domáhala zrušení výnosu ze dne 26. října 2012 a obou výnosů ze dne 5. března 2013, jakož i o vydání dočasného povolení k pobytu a přezkumu své situace.

30 Na podporu svých žalob S. Mukarubega zaprvé tvrdí, že výnos ze dne 5. března 2013 týkající se jejího zajištění postrádá právní základ, jelikož jí byl oznámen před výnosem z téhož dne týkajícím se její povinnosti opustit francouzské území, který je jeho základem.

31 S. Mukarubega zadruhé tvrdí, že rozhodnutí ze dne 26. října 2012 a ze dne 5. března 2013 nařizující opuštění území byla přijata v rozporu se zásadou řádné správy zakotvenou v čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny, neboť jí nebyla dána možnost předložit před přijetím těchto rozhodnutí své vyjádření. Odkladný účinek žaloby na neplatnost podané proti uvedeným rozhodnutím nemůže příslušné orgány zbavovat povinnosti řídit se zásadou řádné správy.

32 Tribunal administratif de Melun (správní soud v Melunu) svým rozhodnutím ze dne 8. března 2013 výnos ze dne 5. března 2013 o zajištění S. Mukarubega zrušil pro nedostatek právního základu.

33 Co se týče výnosů ze dne 26. října 2012 a ze dne 5. března 2013 stanovujících povinnost opustit francouzské území, tribunal administratif de Melun se k nim vyjadřuje následovně.

34 Tento soud má za to, že oba uvedené výnosy jsou „rozhodnutími o navrácení“ ve smyslu článku 3 směrnice 2008/115. Podle článku L. 511-1 cizineckého zákona stejně jako podle čl. 6 odst. 6 uvedené směrnice může být cizinci, který požádal o vydání povolení k pobytu, současně se zamítnutím žádosti o povolení k pobytu uložena i povinnost, aby opustil území státu. Podle uvedeného soudu může cizinec za těchto okolností uplatnit během řízení před správním orgánem všechny skutečnosti týkající se své situace. Podotýká nicméně, že k vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k pobytu může dojít, aniž by o tom dotčená osoba byla předem informována, až po uplynutí značné doby od podání žádosti, takže její situace se může mezitím změnit.

35 Tentýž soud dodává, že podle čl. 7 odst. 4 uvedené směrnice, pokud hrozí nebezpečí skrývání se, nemusí členské státy poskytnout lhůtu k dobrovolnému opuštění území, a že podle článku L. 512-3 cizineckého zákona „rozhodnutí ukládající povinnost opustit francouzské území nemůže být z úřední povinnosti vykonáno, dokud neuplynula lhůta k dobrovolnému opuštění území, nebo, nebyla-li taková lhůta poskytnuta, před uplynutím lhůty [48] hodin od jeho oznámení správní cestou, ani dokud nerozhodl správní soud, byla-li mu věc předložena.

36 Z těchto ustanovení plyne, že cizinec neoprávněně pobývající na území státu, kterému byla uložena povinnost toto území opustit, může ke správnímu soudu podat žalobu na překročení pravomoci, jejíž podání má za následek odklad vykonatelnosti vyhošťovacího opatření.

37 Za těchto podmínek se tribunal administratif de Melun rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být právo být vyslechnut v každém řízení, které je nedílnou součástí základního práva na obhajobu a je kromě toho zakotveno v článku 41 [Listiny], vykládáno v tom smyslu, že správnímu orgánu, který hodlá přijmout rozhodnutí o navrácení cizince neoprávněně pobývajícího na území státu, ukládá povinnost, aby dotyčné osobě umožnil vyjádřit se bez ohledu na to, zda má být toto rozhodnutí o navrácení vydáno po zamítnutí žádosti o povolení k pobytu, či nikoli, a zejména za okolnosti, že hrozí nebezpečí skrývání se?

2) Lze vzhledem k odkladnému účinku soudního řízení před správním soudem upustit od toho, aby byla neoprávněně pobývajícímu cizinci ještě před zamýšleným nepříznivým opatřením ukládajícím jeho vyhoštění poskytnuta možnost se k němu vyjádřit?“

K předběžným otázkám

K první otázce

38 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda právo být vyslechnut v každém řízení, které se uplatní v rámci směrnice 2008/115, a zejména jejího článku 6, má být vykládáno v tom smyslu, že brání tomu, aby vnitrostátní orgán nevyslechl státního příslušníka třetí země specificky ve věci rozhodnutí o navrácení, pokud hodlá vydat ve vztahu k němu takové rozhodnutí poté, co konstatoval neoprávněnost jeho pobytu na území státu v návaznosti na probíhající řízení, v němž byl uvedený státní příslušník vyslechnut, bez ohledu na to, zda má být toto rozhodnutí o navrácení vydáno po zamítnutí žádosti o povolení k pobytu, či nikoli.

39 Úvodem je třeba připomenout, že směrnice 2008/115 podle jejího bodu 2 odůvodnění usiluje o vypracování účinné politiky pro vyhošťování a návrat založené na společných normách, tak aby dotyčné osoby byly navraceny humánním způsobem a při plném respektování svých základních práv a důstojnosti. Jak vyplývá ze samotného jejího názvu a z článku 1, směrnice 2008/115 tak stanoví za tímto účelem „společné normy a postupy“, které musí být všemi členskými státy používány při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (viz rozsudky El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, body 31 a 32; Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343, bod 42, jakož i Pham, C-474/13, EU:C:2014:2096, bod 20).

40 Směrnice 2008/115 v rámci kapitoly III, nadepsané „Procesní ochrana [záruky]“, stanoví formální podmínky, které musí splňovat rozhodnutí o navrácení, a případně rozhodnutí o zákazu vstupu a o vyhoštění, jež musí být zejména vydána v písemné podobě a musí být odůvodněna, a zavazuje členské státy, aby zavedly účinné prostředky právní ochrany proti těmto rozhodnutím (co se týče rozhodnutí o vyhoštění, viz rozsudek G. a R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, bod 29).

41 Je však nutno konstatovat, že ačkoli autoři směrnice 2008/115 zamýšleli podrobně upravit záruky přiznané dotčeným státním příslušníkům třetích zemí, pokud jde o rozhodnutí o navrácení, rozhodnutí o zákazu vstupu a rozhodnutí o vyhoštění, neupřesnili naproti tomu, zda a za jakých podmínek musí být zajištěno respektování práva těchto státních příslušníků být vyslechnuti, a neupřesnili ani důsledky, které je třeba vyvodit z porušení tohoto práva (v tomto smyslu viz rozsudek G. a R., EU:C:2013:533, bod 31).

42 Podle ustálené judikatury Soudního dvora představuje dodržování práva na obhajobu základní zásadu unijního práva, jejíž nedílnou součástí je právo být v každém řízení vyslechnut (rozsudky Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, body 33 a 36; M., C-277/11, EU:C:2012:744, body 81 a 82, jakož i Kamino International Logistics, C-129/13, EU:C:2014:2041, bod 28).

43 Právo být v každém řízení vyslechnut je dnes zakotveno nejen v článcích 47 a 48 Listiny, jež zaručují dodržování práva na obhajobu, jakož i práva na spravedlivý proces v každém soudním řízení, ale i v článku 41 Listiny, který zaručuje právo na řádnou správu. Odstavec 2 uvedeného článku 41 stanoví, že toto právo na řádnou správu zahrnuje zejména právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout (rozsudky M., EU:C:2012:744, body 82 a 83, jakož i Kamino International Logistics, EU:C:2014:2041, bod 29).

44 Jak Soudní dvůr připomněl v bodě 67 rozsudku YS a další (C-141/12 a C-372/12, EU:C:2014:2081), ze znění článku 41 Listiny jasně vyplývá, že toto ustanovení je určeno nikoliv členským státům, nýbrž výlučně orgánům, institucím a jiným subjektům Unie (v tomto smyslu viz rozsudek Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, bod 28). Žadatel o povolení k pobytu tudíž nemůže z čl. 41 odst. 2 písm. b) Listiny dovozovat právo být vyslechnut v každém řízení týkajícím se jeho žádosti.

45 Takové právo je naopak nedílnou součástí dodržování práva na obhajobu, obecné zásady unijního práva.

46 Právo být vyslechnut zaručuje každému možnost užitečným a účinným způsobem vyjádřit své stanovisko v průběhu správního řízení před přijetím každého rozhodnutí, které by se mohlo nepříznivě dotknout jeho zájmů (viz zejména rozsudek M., EU:C:2012:744, bod 87 a citovaná judikatura).

47 Podle judikatury Soudního dvora cílem pravidla, podle kterého osobě, jíž je určeno rozhodnutí nepříznivě zasahující do jejího právního postavení, musí být umožněno uplatnit své vyjádření před přijetím tohoto rozhodnutí, je, aby byl příslušný orgán schopen účelně zohlednil všechny rozhodné skutečnosti. Za účelem zajištění účinné ochrany dotyčné osoby má zejména za cíl, aby tato mohla opravit chybu nebo uplatnit takové skutečnosti týkající se své osobní situace, jež mohou ovlivnit, zda rozhodnutí bude, či nebude přijato nebo zda bude mít takový, či jiný obsah (v tomto smyslu viz rozsudek Sopropé, EU:C:2008:746, bod 49).

48 Z uvedeného práva rovněž vyplývá, že správní orgán při pečlivém a nestranném zkoumání všech relevantních skutečností projednávaného případu a podrobném odůvodňování svého rozhodnutí věnuje náležitou pozornost připomínkám předloženým dotčenou osobou (viz rozsudky Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, bod 14, a Sopropé, EU:C:2008:746, bod 50), přičemž povinnost odůvodnit rozhodnutí dostatečně specifickým a konkrétním způsobem, aby dotčená osoba mohla pochopit důvody zamítnutí své žádosti, je logickým důsledkem zásady dodržování práva na obhajobu (rozsudek M., EU:C:2012:744, bod 88).

49 Podle judikatury Soudního dvora je třeba právo na obhajobu respektovat i v případě, že použitelná právní úprava výslovně takovou formalitu nestanoví (viz rozsudky Sopropé, EU:C:2008:746, bod 38; M., EU:C:2012:744, bod 86, jakož i G. a R., EU:C:2013:533, bod 32).

50 Správní orgány členských států tak v zásadě mají povinnost respektovat právo na obhajobu osob, kterým jsou určena rozhodnutí, která významně ovlivňují jejich zájmy, když přijímají opatření, která spadají do působnosti unijního práva (rozsudek G. a R., EU:C:2013:533, bod 35).

51 Jestliže tak jako ve věci v původním řízení podmínky, za nichž musí být zajištěno respektování práva státních příslušníků třetích zemí s neoprávněným pobytem na obhajobu, ani důsledky porušení těchto práv nejsou unijním právem upraveny, spadají tyto podmínky a tyto důsledky do sféry vnitrostátního práva za předpokladu, že opatření přijatá v tomto smyslu jsou stejné povahy jako opatření, která se vztahují na jednotlivce ve srovnatelných situacích, na něž se použije vnitrostátní právo (zásada rovnocennosti), a že v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných unijním právním řádem (zásada efektivity) (v tomto smyslu viz zejména rozsudky Sopropé, EU:C:2008:746, bod 38; Iaia a další, C-452/09, EU:C:2011:323, bod 16, jakož i G. a R., EU:C:2013:533, bod 35).

52 Tyto požadavky rovnocennosti a efektivity vyjadřují obecnou povinnost členských států zajistit ochranu práva na obhajobu, které jednotlivcům vyplývá z unijního práva, zejména co se týče vymezení procesních podmínek (v tomto smyslu viz rozsudek Alassini a další, C-317/08 až C-320/08, EU:C:2010:146, bod 49).

53 Nicméně, rovněž podle ustálené judikatury Soudního dvora se základní práva, jako je právo na obhajobu, neprojevují jako absolutní výsady, ale mohou obsahovat omezení za podmínky, že tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu sledovaným dotčeným opatřením a nepředstavují, vzhledem k sledovanému cíli, nepřiměřený a neúnosný zásah, jímž by byla ohrožena samotná podstata takto zaručených práv (rozsudky Alassini a další, C-317/08 až C-320/08, EU:C:2010:146, bod 63; G. a R., EU:C:2013:533, bod 33, jakož i Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, bod 84).

54 Kromě toho existence porušení práva na obhajobu musí být posuzována v závislosti na specifických okolnostech každého konkrétního případu (v tomto smyslu viz rozsudek Solvay v. Komise, C-110/10 P, EU:C:2011:687, bod 63), zejména na povaze dotčeného aktu, kontextu jeho přijetí a právních pravidlech upravujících dotyčnou oblast (viz rozsudky Komise a další/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, bod 102 a citovaná judikatura, jakož i G. a R., EU:C:2013:533, bod 34).

55 Členské státy tedy musí v celkovém kontextu judikatury týkající se respektování práva na obhajobu a systému směrnice 2008/115 určit podmínky, za nichž musí být zajištěno respektování práva státního příslušníka třetí země s neoprávněným pobytem být vyslechnut, a dále z porušení tohoto práva vyvodit důsledky (v tomto smyslu viz rozsudek G. a R., EU:C:2013:533, bod 37).

56 Ve věci v původním řízení směrnice 2008/115 ani použitelné vnitrostátní právní předpisy nezavádějí zvláštní řízení s cílem zajistit neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí právo být vyslechnuti před přijetím rozhodnutí o navrácení.

57 Nicméně pokud jde o systém směrnice 2008/115 upravující rozhodnutí o navrácení dotčená ve věci v původním řízení, je třeba uvést, že jakmile je konstatováno, že se jedná o případ neoprávněného pobytu, musí příslušné vnitrostátní orgány na základě čl. 6 odst. 1 uvedené směrnice přijmout rozhodnutí o navrácení, aniž jsou tím dotčeny výjimky stanovené v jejím čl. 6 odst. 2 až 5 (v tomto smyslu viz rozsudky El Dridi, EU:C:2011:268, bod 35, a Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, bod 31).

58 Mimoto čl. 6 odst. 6 směrnice 2008/115 umožňuje členským státům přijmout rozhodnutí o ukončení oprávněného pobytu společně s rozhodnutím o navrácení. Kromě toho definice pojmu „rozhodnutí o navrácení“ uvedená v čl. 3 bodě 4 této směrnice spojuje prohlášení pobytu za neoprávněný s povinností návratu.

59 Proto, aniž jsou tím dotčeny výjimky stanovené v čl. 6 odst. 2 až 5 uvedené směrnice, přijetí rozhodnutí o navrácení nutně vyplývá z rozhodnutí, které konstatuje neoprávněnost pobytu dotyčné osoby.

60 Jelikož je rozhodnutí o navrácení podle směrnice 2008/115 úzce svázáno s konstatováním neoprávněnosti pobytu, právo být vyslechnut nemůže být vykládáno v tom smyslu, že pokud příslušný vnitrostátní orgán zamýšlí přijmout současně rozhodnutí konstatující neoprávněný pobyt a rozhodnutí o navrácení, musí nutně vyslechnout dotyčnou osobu a umožnit jí uplatnit své stanovisko specificky ke druhému z těchto rozhodnutí, pokud měla tato osoba možnost vyjádřit užitečným a účinným způsobem své stanovisko k neoprávněnosti svého pobytu a skutečnosti, které by mohly být na základě vnitrostátního práva důvodem k tomu, aby uvedený orgán nepřijal rozhodnutí o navrácení.

61 Nicméně co se týče průběhu správního řízení, členské státy by měly podle bodu 6 odůvodnění směrnice 2008/115 zajistit, aby k ukončení neoprávněného pobytu státních příslušníků třetích zemí docházelo ve spravedlivém a transparentním řízení (rozsudek Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, bod 40).

62 V důsledku toho z povinnosti přijmout rozhodnutí o navrácení státních příslušníků třetích zemí neoprávněně pobývajících na území státu, stanovené čl. 6 odst. 1 uvedené směrnice, ve spravedlivém a transparentním řízení plyne, že členské státy musí v rámci své procesní autonomie ve svém

vnitrostátním právu výslovně stanovit povinnost opuštění území v případě neoprávněného pobytu a dále zajistit, aby dotčené osoby byly v rámci řízení o žádosti o povolení pobytu nebo případně o neoprávněnosti svého pobytu platně vyslechnuty.

63 Co se týče požadavku stanovit ve vnitrostátním právu povinnost opuštění území v případě neoprávněného pobytu, je třeba uvést, že čl. L. 511-1 odst. I bod 3 cizineckého zákona výslovně stanoví, že příslušný francouzský orgán může uložit povinnost opustit francouzské území cizinci, který není státním příslušníkem některého z členských států Unie, jiného státu, který je stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru nebo Švýcarské konfederace a který není rodinným příslušníkem takového státního příslušníka, pokud bylo cizinci odepřeno udělení nebo obnovení povolení k pobytu nebo mu bylo udělené povolení k pobytu odňato.

64 Mimoto ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, plyne, že článek L. 742-7 cizineckého zákona specifikuje, že cizinec, kterému bylo s konečnou platností odepřeno uznání postavení uprchlíka nebo poskytnutí doplňkové ochrany a kterému není možné povolit, aby na území setrval z jiného důvodu, musí opustit francouzské území, jinak bude vyhoštěn.

65 Povinnost opuštění území v případě neoprávněného pobytu je tudíž ve vnitrostátním právu výslovně stanovena.

66 Dále, co se týče respektování práva být vyslechnut ohledně žádosti o povolení pobytu a případně ohledně neoprávněnosti pobytu v souvislosti s přijetím rozhodnutí o navrácení dotčených ve věci v původním řízení, je třeba konstatovat, že prvním rozhodnutím o navrácení dotčeným ve věci v původním řízení, tedy výnosem ze dne 26. října 2012, přijatým méně než dva měsíce poté, kdy bylo S. Mukarubega oznámeno rozhodnutí CNDA potvrzující rozhodnutí OFPRA o zamítnutí přiznání postavení uprchlíka, jí francouzské orgány odmítly udělit povolení k pobytu z důvodu poskytnutí azylu a současně jí uložily, aby opustila francouzské území.

67 V projednávaném případě je třeba konstatovat, že první rozhodnutí o navrácení bylo vydáno v návaznosti na ukončení přezkumu oprávnění S. Mukarubega k pobytu z důvodu azylu, tedy řízení, ve kterém mohla tato podrobně uvést všechny důvody své žádosti o azyl, a poté, co vyčerpala všechny opravné prostředky stanovené vnitrostátním právem v souvislosti se zamítnutím takové žádosti.

68 S. Mukarubega ostatně nezpochybnila, že byla ohledně své žádosti o azyl skutečně účelně vyslechnuta OFPRA i CNDA, a to a za podmínek, které jí umožnily, aby uvedla všechny důvody své žádosti. S. Mukarubega však příslušným vnitrostátním orgánům zejména vytýká, že ji nevyslechly ohledně změny její osobní situace, ke které došlo v době ode dne podání její žádosti o azyl do dne přijetí prvního rozhodnutí o navrácení, tedy v době 33 měsíců.

69 Je přitom třeba uvést, že takový argument není relevantní, jelikož S. Mukarubega byla ve věci své žádosti o azyl vyslechnuta podruhé CNDA dne 17. července 2012, tedy šest týdnů před tím, než CNDA vydal rozhodnutí o odepření azylu, a o něco více než tři měsíce před prvním rozhodnutím o navrácení.

70 Sophii Mukarubega tak bylo skutečně umožněno účelně předložit vyjádření k neoprávněnosti jejího pobytu. V důsledku toho by povinnost vyslechnout ji specificky ohledně rozhodnutí o navrácení před jeho přijetím zbytečně prodlužovala správní řízení, aniž by tím byla zvýšena ochrana jmenované.

71 V tomto ohledu, jak podotkl generální advokát v bodě 72 svého stanoviska, je třeba uvést, že právo být vyslechnut před přijetím rozhodnutí o navrácení nemůže být využíváno pro neomezené znovuotevírání správního řízení, a to s cílem zachovat rovnováhu mezi základním právem dotyčné osoby na vyslechnutí před přijetím rozhodnutí nepříznivě zasahujícího do jejího právního postavení, a povinností členských států bojovat proti nelegálnímu přistěhovalectví.

72 Z toho plyne, že za takovýchto okolností je první rozhodnutí o navrácení přijaté ve vztahu k S. Mukarubega v návaznosti na řízení, v němž jí bylo odmítnuto přiznat postavení uprchlíka, a byla tak konstatována neoprávněnost jejího pobytu, logickým a z pohledu čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 nezbytným důsledkem uvedeného řízení a že bylo přijato v souladu s právem být vyslechnut.

73 Co se týče přijetí druhého rozhodnutí o navrácení S. Mukarubega dne 5. března 2013, ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, plyne, že před přijetím tohoto rozhodnutí byla S. Mukarubega na základě článku 62-2 trestního řádu vzata do vazby za podvodné používání úřední listiny.

74 Výslech S. Mukarubega se konal dne 4. března 2013, od 15:30 do 16:20 hodin. Z protokolu z tohoto výslechu plyne, že S. Mukarubega byla vyslechnuta zejména v souvislosti s jejím oprávněním k pobytu ve Francii. Byla dotazována na to, zda souhlasí s návratem do země svého původu a zda si přeje zůstat ve Francii.

75 Jak uvedl generální advokát v bodě 90 svého stanoviska, i když výslech probíhal především formou otázek a odpovědí, S. Mukarubega byla v jeho průběhu vyzvána, aby doplnila jakékoliv další připomínky, které bude považovat za relevantní.

76 Z tohoto protokolu jednoznačně vyplývá, že S. Mukarubega zcela přesně věděla, že navzdory mnoha krokům, které v tomto ohledu podnikla, nemá právo legálně pobývat ve Francii, a že znala důsledky neoprávněnosti svého pobytu. S. Mukarubega uvedla, že si z důvodu, že ve Francii pobývala neoprávněně a nemohla tam pracovat ani zůstat, opatřila za účelem vycestování do Kanady padělaný belgický cestovní pas.

77 V písemném vyjádření francouzská vláda uvádí, že v rámci své vazby S. Mukarubega „byla policií vyslechnuta ohledně své situace, zejména pak ohledně oprávnění k pobytu“, jakož i to, že „uvedla, že se pokusila opustit francouzské území a vycestovat do Kanady na cestovní pas podvodně získaný v Belgii“, že „neuvedla žádné důvody své přítomnosti na francouzském území, které by mohly případně opravňovat k pobytu ve Francii,“ a že „zejména neuvedla záměr předložit novou žádost o mezinárodní ochranu“.

78 Francouzská vláda dodává, že v rámci vazby předcházející druhému rozhodnutí o navrácení se S. Mukarubega nepokoušela tvrdit, že její výjimečná situace může být důvodem pro legalizaci jejího pobytu ve Francii.

79 Z toho vyplývá, že S. Mukarubega měla možnost být vyslechnuta ohledně jiných skutečností, než je „samotný neoprávněný pobyt“ ve smyslu bodu 6 odůvodnění 6 směrnice 2008/115.

80 Vzhledem k podmínkám výslechu S. Mukarubega a k tomu, že záruky stanovené francouzskými právními předpisy a judikaturou byly dodrženy, skutečnost, že tento výslech trval 50 minut, sama o sobě neumožňuje dospět k závěru, že byl nedostatečný.

81 Vzhledem k tomu, že druhé rozhodnutí o navrácení bylo přijato nedlouho po vyslechnutí S. Mukarubega ohledně neoprávněnosti jejího pobytu a že tato mohla skutečně účelně předložit své vyjádření v této věci, z úvah uvedených v bodě 70 rozsudku v projednávané věci plyne, že vnitrostátní orgány druhé rozhodnutí o navrácení přijaly v souladu s právem být vyslechnut.

82 Na první otázku je tedy třeba odpovědět, že za okolností, jaké jsou dotčeny ve věci v původním řízení, právo být vyslechnut v každém řízení, jaké se uplatní v rámci směrnice 2008/115, a zejména jejího článku 6, musí být vykládáno v tom smyslu, že nebrání tomu, aby vnitrostátní orgán nevyslechl státního příslušníka třetí země specificky ve věci rozhodnutí o navrácení, pokud vůči němu hodlá vydat takové rozhodnutí poté, co konstatoval neoprávněnost jeho pobytu na území státu v návaznosti na řízení, v němž bylo jeho právo být vyslechnut plně respektováno, a to bez ohledu na to, zda má být toto rozhodnutí o navrácení vydáno po zamítnutí žádosti o povolení k pobytu, či nikoli.

Ke druhé otázce

83 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda právo neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země, aby na základě vnitrostátního práva podal návrh na zahájení soudního řízení s odkladným účinkem u vnitrostátního soudu, vnitrostátním správním orgánům umožňuje, aby tohoto státního příslušníka nevyslechly před přijetím aktu nepříznivě zasahujícího do jeho právního postavení, v projednávané věci tedy před přijetím rozhodnutí o navrácení.

84 Tato otázka byla položena za předpokladu, že za takových okolností, jako jsou okolnosti věci v původním řízení, nebylo dodrženo právo být vyslechnut. Vzhledem k odpovědi poskytnuté na první otázku není namístě na druhou otázku odpovídat.

K nákladům řízení

85 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 (pátý senát) rozhodl takto:

Za okolností, jaké jsou dotčeny ve věci v původním řízení, právo být vyslechnut v každém řízení, jaké se uplatní v rámci 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, a zejména jejího článku 6, musí být vykládáno v tom smyslu, že nebrání tomu, aby vnitrostátní orgán nevyslechl státního příslušníka třetí země specificky ve věci rozhodnutí o navrácení, pokud vůči němu hodlá vydat takové rozhodnutí poté, co konstatoval neoprávněnost jeho pobytu na území státu v návaznosti na řízení, v němž bylo jeho právo být vyslechnut plně respektováno, a to bez ohledu na to, zda má být toto rozhodnutí o navrácení vydáno po zamítnutí žádosti o povolení k pobytu, či nikoli.

Podpisy.