Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

23. dubna 2015 *

„Řízení o předběžné otázce — Prostor svobody, bezpečnosti a práva — Směrnice 2008/115/ES — Společné normy a postupy při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí — Článek 6 odst. 1 a čl. 8 odst. 1 — Vnitrostátní právní úprava, která v případě neoprávněného pobytu stanoví podle okolností buď uložení pokuty, nebo vyhoštění“

Ve věci C-38/14,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Španělsko) ze dne 17. prosince 2013, došlým Soudnímu dvoru dne 27. ledna 2014, v řízení

Subdelegación del Gobierno en Gipuzkoa – Extranjería

proti

Samiru Zaizounovi,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení L. Bay Larsen (zpravodaj), předseda senátu, K. Jürimäe, J. Malenovský, M. Safjan a A. Prechal, soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: L. Carrasco Marco, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 9. prosince 2014,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za španělskou vládu A. Rubio Gonzálezem, jako zmocněncem,

— za polskou vládu B. Majczynou, jako zmocněncem,

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

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

* Jednací jazyk: španělština.

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká zejména výkladu čl. 6 odst. 1 a čl. 8 odst. 1 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 řízení zahájeného proti S. Zaizounovi z důvodu jeho neoprávněného pobytu na španělském území.

Právní rámec

Směrnice 2008/115

3 Body 2 a 4 odůvodnění směrnice 2008/115 uvádějí:

„(2) Evropská rada na zasedání v Bruselu ve dnech 4. a 5. listopadu 2004 vyzvala k vypracování účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat založené na společných normách pro navracení osob humánním způsobem a při plném respektování jejich lidských práv a důstojnosti.

[...]

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

4 Článek 1 směrnice 2008/115, 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 3 této směrnice definuje různé pojmy pro účely této směrnice. V bodě 4 tohoto článku je pojem „rozhodnutí o navrácení“ definován jako „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“.

6 V bodě 5 tohoto článku se pojmem „vyhoštění“ rozumí „výkon povinnosti návratu, totiž fyzické dopravení osoby mimo území dotyčného členského státu“.

7 Článek 4 směrnice 2008/115, nadepsaný „Příznivější úprava“, v odst. 2 a 3 stanoví:

„2. Touto směrnicí nejsou dotčena ustanovení, která mohou být příznivější pro státního příslušníka třetí země a která jsou stanovena v *acquis* Společenství vztahujícím se k přistěhovalectví a azylu.

3. Touto směrnicí není dotčeno právo členských států přijmout nebo zachovat ustanovení příznivější pro osoby, na něž se vztahují, za předpokladu, že jsou slučitelná s touto směrnicí.“

8 Podle článku 6 této směrnice, nadepsaného „Rozhodnutí o navrácení“:

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

2. Státní příslušníci třetí země, kteří neoprávněně pobývají na území členského státu a kteří jsou držiteli platného povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem, jsou povinni neprodleně odejít na území tohoto jiného členského státu. Pokud dotčený státní příslušník třetí země nesplní tento požadavek nebo pokud je bezodkladný odchod státního příslušníka třetí země vyžadován z důvodů veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti, použije se odstavec 1.

3. Členské státy mohou upustit od vydání rozhodnutí o navrácení státního příslušníka třetí země neoprávněně pobývajícího na jejich území, pokud je dotčený státní příslušník třetí země převzat jiným členským státem podle dvoustranných dohod či ujednání platných ke dni vstupu této směrnice v platnost. V takovém případě použije členský stát, který dotčeného státního příslušníka třetí země převzal, odstavec 1.

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. 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.

5. Je-li státní příslušník třetí země, který pobývá na území členského státu neoprávněně, účastníkem probíhajícího řízení o obnovení povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu, zváží tento členský stát, zda neupustí od vydání rozhodnutí o navrácení, a to až do ukončení probíhajícího řízení, aniž je dotčen odstavec 6.

[...]“

9 Článek 7 uvedené směrnice, nadepsaný „Dobrovolné opuštění území“, v odstavcích 1 a 4 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 [...]“

10 Článek 8 této směrnice, nadepsaný „Vyhoštění“, v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy přijmou veškerá opatření nezbytná k výkonu rozhodnutí o navrácení, jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území v souladu s čl. 7 odst. 4 nebo jestliže povinnost návratu nebyla během lhůty pro dobrovolné opuštění území poskytnuté podle článku 7 splněna.“

Španělské právo

11 Článek 28 odst. 3 písm. c) zákona 4/2000 o právech a svobodách cizinců ve Španělsku a jejich společenské integraci (Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) ze dne 11. ledna 2000 (BOE č. 10 ze dne 12. ledna 2000, s. 1139), ve znění vyplývajícím z odstavce 28 jediného článku zákona 2/2009 (Ley Orgánica 2/2009, BOE č. 299 ze dne 12. prosince 2009), platného od 13. prosince 2009 (dále jen „zákon o cizincích“) stanoví:

„Odchod [ze španělského území] je povinný v následujících případech:

[...]

c) v případě správního zamítnutí žádostí podaných cizincem o povolení nadále pobývat na španělském území nebo při neexistenci povolení pobývat ve Španělsku.“

12 Podle čl. 51 odst. 2 zákona o cizincích se správní přestupky stanovené tímto zákonem dělí podle závažnosti na „lehké“, „závažné“ a „velmi závažné“ přestupky.

13 Článek 53 odst. 1 písm. a) zákona o cizincích definuje jako „závažný“ přestupek „[z]držování se na španělském území neoprávněně z důvodu neprodloužení pobytu či povolení k pobytu nebo uplynutí jejich platnosti před více než třemi měsíci, pokud dotčená osoba nepožádala o jejich obnovení ve lhůtě stanovené právní úpravou“.

14 Podle čl. 55 odst. 1 písm. b) zákona o cizincích je sankcí za závažný přestupek pokuta v rozmezí od 501 do 10 000 eur.

15 Odstavec 3 téhož článku stanoví, že při ukládání sankce musí příslušný orgán uplatnit kritérium proporcionality, přičemž zohlední míru zavinění, vzniklou škodu, riziko plynoucí z přestupku, jakož i důsledky toho přestupku.

16 Článek 57 zákona o cizincích zní:

„1. Pokud jsou pachateli přestupků cizinci a dotčená jednání lze označit za ‚velmi závažná‘ nebo ‚závažná‘ ve smyslu čl. 53 odst. 1 písm. a), b), c), d) a f) tohoto zákona, lze se zřetelem k zásadě proporcionality namísto pokuty uložit vyhoštění ze španělského území, a to po provedení příslušného správního řízení a prostřednictvím odůvodněného rozhodnutí, v němž budou posouzeny skutkové okolnosti zakládající přestupek.

[...]

3. V žádném případě nelze zároveň uložit sankci vyhoštění a pokutu.

[...]“

17 Článek 24 královského nařízení 557/2011 ze dne 20. dubna 2011, kterým bylo schváleno prováděcí nařízení k zákonu 4/2000 o právech a svobodách cizinců ve Španělsku a jejich společenské integraci, po změně zákonem 2/2009, stanoví:

„1. Nemá-li cizinec povolení k pobytu ve Španělsku, zejména z důvodu, že nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky vstupu nebo pobytu, nebo v případě správního zamítnutí žádostí o prodloužení pobytu, o povolení k pobytu nebo o jakýkoli jiný doklad nezbytný k tomu, aby cizinec mohl trvale pobývat na španělském území, [...] musí správní rozhodnutí vydané za tímto účelem obeznámit dotčenou osobu s její povinností opustit stát, aniž je dotčena možnost, že toto oznámení je rovněž

zapsáno do cestovního pasu nebo do obdobného dokladu, případně do zvláštního dokladu, je-li dotčená osoba ve Španělsku na základě průkazu totožnosti, který neumožňuje vepsat tuto poznámku [...]“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

18 Samir Zaizoune, marocký státní příslušník, byl dne 15. července 2011 na španělském území vyslýchán policií.

19 Jelikož nemohl při této příležitosti předložit doklady k prokázání totožnosti, byl dotčený zadržen a bylo proti němu zahájeno řízení o vyhoštění ze španělského území.

20 Toto řízení vedlo dne 19. října 2011 k přijetí rozhodnutí Subdelegación del Gobierno en Gipuzkoa (zástupce vlády v regionu Gipuzkoa) o jeho vyhoštění ze španělského území spojeném se zákazem vstupu na území na dobu pěti let.

21 Toto rozhodnutí vycházelo z toho, že S. Zaizoune pobýval ve Španělsku neoprávněně ve smyslu čl. 53 odst. 1 písm. a) zákona o cizincích a že měl v tomto členském státě záznamy v trestním rejstříku.

22 Dotčená osoba podala žalobu proti tomuto rozhodnutí k Juzgado de lo Contencioso-Administrativo no2 de Donostia-San Sebastián (soud pro správní spory v San Sebastian), který uvedené rozhodnutí zrušil a nahradil vyhoštění pokutou.

23 Subdelegacion del Gobierno en Gipuzkoa se proti tomuto rozsudku odvolal k předkládajícímu soudu. Tento soud poznamenává, že dotčená vnitrostátní ustanovení jsou vykládána nejvyšším vnitrostátním soudem v tom smyslu, že primární sankcí v případě neoprávněného pobytu státních příslušníků třetích zemí je pokuta, pokud neexistují další přitěžující faktory, které odůvodňují nahrazení pokuty vyhoštěním z vnitrostátního území.

24 Za těchto podmínek se Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je s ohledem na zásady loajální spolupráce a užitečného účinku směrnic třeba čl. 4 odst. 2 a 3 a čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 vykládat v tom smyslu, že brání právní úpravě, jako je vnitrostátní právní úprava sporná ve věci v původním řízení a judikatura, která ji vykládá, jež umožňuje uložit cizinci za neoprávněný pobyt [na vnitrostátním území] výlučně finanční sankci, která je navíc neslučitelná se sankcí vyhoštění?“

K předběžné otázce

25 Úvodem je třeba připomenout, že v rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, který mu byl předložen. Z tohoto hlediska Soudnímu dvoru přísluší případně přeformulovat otázky, které jsou mu položeny. Úkolem Soudního dvora je totiž vyložit všechna ustanovení unijního práva, která vnitrostátní soudy potřebují pro rozhodnutí o sporech, které projednávají, i pokud tato ustanovení nejsou výslovně zmíněna v otázkách položených těmito soudy Soudnímu dvoru (rozsudek eco cosmetics a Raiffeisenbank St. Georgen, C-119/13 a C-120/13, EU:C:2014:2144, bod 32, jakož i citovaná judikatura).

26 I když se tedy po formální stránce položené otázky vztahují k výkladu čl. 4 odst. 2 a 3, jakož i čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115, nebrání taková skutečnost Soudnímu dvoru, aby poskytl všechny prvky výkladu unijního práva, které mohou být užitečné pro rozhodnutí ve věci v původním řízení. V tomto ohledu přísluší Soudnímu dvoru, aby ze všech poznatků předložených vnitrostátním soudem, zejména

pak z odůvodnění předkládacího rozhodnutí, vytěžil ty prvky uvedeného práva, které je s přihlédnutím k předmětu sporu třeba vyložit (v tomto smyslu viz rozsudek eco cosmetics a Raiffeisenbank St. Georgen, C-119/13 a C-120/13, EU:C:2014:2144, bod 33, jakož i citovaná judikatura).

27 V projednávané věci je třeba uvést, že pojem „vyhoštění“ obsažený v předkládacím rozhodnutí zahrnuje rozhodnutí o navrácení a zároveň jeho výkon, jak potvrdila španělská vláda ve vyjádření předloženém na jednání. Výklad čl. 8 odst. 1 směrnice 2008/115, který se týká výkonu rozhodnutí o navrácení, je proto rovněž v rámci věci v původním řízení relevantní.

28 Za těchto podmínek je za účelem poskytnutí užitečné odpovědi předkládajícímu soudu třeba přeformulovat položenou otázku tak, aby její podstatou bylo zjištění, zda směrnice 2008/115, zejména její čl. 6 odst. 1 a čl. 8 odst. 1, ve spojení s čl. 4 odst. 2 a 3, musí být vykládána v tom smyslu, že brání takové právní úpravě členského státu, jako je úprava dotčená v původním řízení, která v případě neoprávněného pobytu státních příslušníků třetích zemí na území tohoto státu stanoví podle okolností buď uložení pokuty, nebo vyhoštění, přičemž obě tato opatření se navzájem vylučují.

29 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že neoprávněný pobyt státních příslušníků třetích zemí na španělském území může podle vnitrostátní právní úpravy dotčené v původním řízení, jak je vykládána nejvyšším vnitrostátním soudem, být sankcionován výlučně pokutou, která je neslučitelná s vyhoštěním z vnitrostátního území, přičemž posledně uvedené opatření je možné přijmout jen v případě dalších přitěžujících okolností.

30 V tomto ohledu je třeba připomenout, že cílem směrnice 2008/115, jak vyplývá z bodů 2 a 4 jejího odůvodnění, je zavést účinnou politiku pro vyhošťování a dobrovolný návrat. Tato směrnice podle článku 1 stanoví „společné normy a postupy“, které má každý členský stát použít při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

31 Jak vyplývá z bodu 35 rozsudku El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268), čl. 6 odst. 1 uvedené směrnice nejprve stanoví povinnost členských států vydat rozhodnutí o navrácení vůči každému státnímu příslušníkovi třetí země, který na jejich území pobývá neoprávněně.

32 Jakmile totiž příslušné vnitrostátní orgány zjistí, že jde o neoprávněný pobyt, musí na základě tohoto článku přijmout rozhodnutí o navrácení, aniž jsou tím dotčeny výjimky uvedené v odstavcích 2 až 5 téhož článku (rozsudek Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, bod 31). V tomto ohledu žádná ze skutečností ve spisu předloženém Soudnímu dvoru neumožňuje předpokládat, že se S. Zaizoune nachází v jedné ze situací uvedených v těchto odstavcích.

33 Je třeba dále uvést, že v případě, kdy bylo vůči státnímu příslušníkovi třetí země vydáno rozhodnutí o navrácení, ale tento nesplnil povinnost návratu, ať již ve lhůtě stanovené k dobrovolnému opuštění území, nebo když za tímto účelem nebyla lhůta poskytnuta, čl. 8 odst. 1 směrnice 2008/115 ukládá členským státům k zajištění účinnosti postupů navracení povinnost přijmout veškerá opatření nezbytná k vyhoštění dotčené osoby, a sice podle čl. 3 bodu 5 této směrnice, k fyzickému dopravení osoby mimo území uvedeného členského státu (v tomto smyslu viz rozsudek Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, bod 35).

34 Kromě toho je třeba připomenout, že jak z povinnosti loajality členských států, tak z požadavků účinnosti připomenutých zejména v bodě 4 odůvodnění směrnice 2008/115 vyplývá, že povinnost vyhostit daného státního příslušníka za předpokladů uvedených v odstavci 1 tohoto článku, kterou článek 8 této směrnice ukládá členským státům, musí být splněna v co nejkratší době (viz rozsudek Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, bod 43 a citovaná judikatura).

35 Z toho vyplývá, že taková vnitrostátní právní úprava, jaká je dotčena v původním řízení, nesplňuje jasné požadavky uvedené v čl. 6 odst. 1 a čl. 8 odst. 1 směrnice 2008/115.

36 Možnost členských států odchýlit se podle čl. 4 odst. 2 a 3 směrnice 2008/115 od norem a postupů, které tato směrnice stanoví, nemůže tento závěr zpochybnit.

37 Pokud jde o ustanovení uvedená v odstavci 2 tohoto článku, která jsou stanovena v *acquis* Společenství vztahujícím se k přistěhovalectví a azylu a která se jeví příznivější pro státního příslušníka třetí země, je třeba konstatovat, že žádné ustanovení uvedené směrnice ani žádné ustanovení aktu spadajícího pod *acquis* Společenství neumožňuje zavedení mechanismu, který v případě neoprávněného pobytu státních příslušníků třetích zemí na území členského státu stanoví povinnost uložit v závislosti na okolnostech buď pokutu, nebo vyhoštění, přičemž současné uplatnění obou těchto opatření je vyloučeno.

38 Pokud jde o odstavec 3 téhož článku, je třeba uvést, že možnost odchylky, kterou tento odstavec obsahuje, podléhá podmínce, že ustanovení příznivější pro osoby, na něž se vztahuje působnost směrnice 2008/115, přijatá nebo zachovaná členskými státy, jsou slučitelná s touto směrnicí. Přitom s ohledem na cíl sledovaný touto směrnicí, jak je připomenutý v bodě 30 tohoto rozsudku, jakož i na povinnosti členských států, které jasně vyplývají z čl. 6 odst. 1 a čl. 8 odst. 1 uvedené směrnice, není taková slučitelnost zaručena, jestliže vnitrostátní právní úprava stanoví takový mechanismus, jako je uveden v předchozím bodě tohoto rozsudku.

39 V tomto ohledu je třeba připomenout, že členské státy nemohou použít právní úpravu, která může ohrozit dosažení cílů sledovaných směrnicí, a tím ji zbavit užitečného účinku (v tomto smyslu viz rozsudek Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, bod 33 a citovaná judikatura).

40 Z toho vyplývá, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava ve věci v původním řízení, může zmařit uplatňování společných norem a postupů stanovených směrnicí 2008/115 a případně zpozdit navrácení, čímž narušuje užitečný účinek uvedené směrnice (v tomto smyslu viz rozsudek Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, bod 39).

41 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na položenou otázku odpovědět, že směrnice 2008/115, zejména její čl. 6 odst. 1 a čl. 8 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 2 a 3, musí být vykládána v tom smyslu, že brání takové právní úpravě členského státu, jako je úprava dotčená v původním řízení, která v případě neoprávněného pobytu státních příslušníků třetích zemí na území tohoto státu stanoví podle okolností buď uložení pokuty, nebo vyhoštění, přičemž současné uplatnění obou těchto opatření je vyloučeno.

K nákladům řízení

42 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 (čtvrtý senát) rozhodl takto:

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, zejména její čl. 6 odst. 1 a čl. 8 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 2 a 3, musí být vykládána v tom smyslu, že brání takové právní úpravě členského státu, jako je úprava dotčená v původním řízení, která v případě neoprávněného pobytu státních příslušníků třetích zemí na území tohoto státu stanoví podle okolností buď uložení pokuty, nebo vyhoštění, přičemž současné uplatnění obou těchto opatření je vyloučeno.

Podpisy.