Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

3. června 2021 *

„Řízení o předběžné otázce – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Přistěhovalecká politika – Navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí – Směrnice 2008/115/ES – Článek 2 odst. 1 – Působnost – Státní příslušník třetí země – Odsouzení pro trestný čin v členském státě – Článek 3 bod 6 – Zákaz vstupu – Pojmy ‚veřejný pořádek' a ‚veřejná bezpečnost' – Zrušení rozhodnutí o navrácení – Zákonnost zákazu vstupu"

Ve věci C-546/19,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo) ze dne 9. května 2019, došlým Soudnímu dvoru dne 16. července 2019, v řízení

BZ

proti

Westerwaldkreis

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení M. Vilaras (zpravodaj), předseda senátu, N. Piçarra, D. Šváby, S. Rodin a K. Jürimäe, soudci,

generální advokát: P. Pikamäe,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za německou vládu J. Möllerem a R. Kanitzem, jako zmocněnci,

– za nizozemskou vládu M. Bulterman a J. M. Hoogveldem, jako zmocněnci,

– za Evropskou komisi C. Ladenburgerem a C. Cattabriga, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 10. února 2021,

vydává tento

* Jednací jazyk: němčina.

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu 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. 2008, L 348, s. 98).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi BZ a Westerwaldkreis (okres Westerwald, Německo) ve věci zákonnosti rozhodnutí o zákazu vstupu a pobytu BZ na vnitrostátním území.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2008/115

3 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.“

4 Článek 2, nadepsaný „Oblast působnosti“, v odstavcích 1 a 2 stanoví:

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

2. Členské státy mohou rozhodnout, že tuto směrnici nepoužijí na státní příslušníky třetích zemí,

[…]

b) jejichž návrat je trestněprávní sankcí nebo důsledkem trestněprávní sankce podle vnitrostátního práva nebo kterých se týká vydávací řízení.“

5 Článek 3 směrnice, nadepsaný „Definice“, uvádí:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

1) ‚státním příslušníkem třetí země‘ osoba, která není občanem Unie ve smyslu [čl. 21 odst. 1 SFEU] a která není osobou požívající práva […] na volný pohyb ve smyslu čl. 2 odst. 5 [nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. 2006, L 105, s. 1)];

2) ‚neoprávněným pobytem‘ přítomnost státního příslušníka třetí země, který nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky vstupu uvedené v článku 5 Schengenského hraničního kodexu nebo jiné podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě, na území tohoto členského státu;

3) ‚navrácením‘ proces navrácení státního příslušníka třetí země, jako dobrovolné splnění povinnosti návratu nebo jako nucený návrat,

– do země jeho původu, nebo

– do země tranzitu v souladu s dohodami o zpětném přebírání osob či jinými ujednáními uzavřenými na úrovni Společenství nebo dvoustranně, nebo

– do jiné třetí země, do níž se dotčený státní příslušník třetí země dobrovolně rozhodne vrátit a jež ho přijme;

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;

6) ‚zákazem vstupu' správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se na určitou dobu zakazuje vstup a pobyt na území členských států a který je spojen s rozhodnutím o navrácení;

[…]“

6 Článek 6 směrnice 2008/115, nadepsaný „Rozhodnutí o navrácení“, zní takto:

„1. Členské státy vydají rozhodnutí o navrácení každému státnímu příslušníkovi [každého státního příslušníka] třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území, aniž jsou [tím] 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.

[…]“

7 Článek 7, nadepsaný „Dobrovolné opuštění území“, v odstavcích 3 a 4 uvádí:

„3. Po dobu běhu lhůty k dobrovolnému opuštění území lze uložit některé povinnosti, jejichž cílem je předcházet nebezpečí skrývání se, jako je pravidelné hlášení se orgánům, složení přiměřené finanční záruky, odevzdání dokladu nebo povinnost pobývat na určitém místě.

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.“

8 Článek 9 směrnice, nadepsaný „Procesní záruky“, v odstavcích 1 a 3 stanoví:

„1. Členské státy vyhoštění odloží,

a) pokud by jím byla porušena zásada nenavracení […]

[…]

3. Je-li vyhoštění odloženo podle odstavců 1 a 2 tohoto článku, lze dotčenému státnímu příslušníku třetí země uložit povinnosti stanovené v čl. 7 odst. 3.“

9 Článek 11 směrnice, nadepsaný „Zákaz vstupu“, uvádí:

„1. Rozhodnutí o navrácení jsou spojena se zákazem vstupu,

a) jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území nebo

b) jestliže nebyla splněna povinnost návratu.

V ostatních případech mohou být rozhodnutí o navrácení spojena se zákazem vstupu [rozhodnutí o navrácení se zákazem vstupu spojena být mohou].

2. Délka zákazu vstupu se stanoví po řádném uvážení všech významných okolností jednotlivého případu a v zásadě nepřekročí pět let. Délka pěti let může být překročena, představuje-li dotčený státní příslušník třetí země vážné ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo národní bezpečnosti.“

Schengenský hraniční kodex

10 Článek 5 nařízení č. 562/2006, zrušeného a nahrazeného od 11. dubna 2016 nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. 2016, L 77, s. 1), stanovoval podmínky vstupu státních příslušníků třetích zemí pro předpokládanou délku pobytu na území členských států nepřesahující 90 dnů během jakéhokoli období 180 dnů. Od 11. dubna 2016 jsou tyto podmínky stanoveny v článku 6 uvedeného nařízení 2016/399.

Příručka k navracení osob

11 Příručka k navracení osob tvoří přílohu doporučení Komise (EU) 2017/2338 ze dne 16. listopadu 2017 o zavedení společné „příručky k navracení osob“, kterou mají příslušné orgány členských států používat při plnění úkolů souvisejících s navracením osob (Úř. věst. 2017, L 339, s. 83). Jak vyplývá

z bodu 2 tohoto doporučení, uvedená příručka představuje referenční nástroj pro orgány členských států příslušné k výkonu úkolů souvisejících s navrácením neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

12 Příručka obsahuje odstavec 11, nadepsaný „Zákazy vstupu“, jehož pátý pododstavec zní takto:

„Pravidla pro vydávání zákazů vstupu spojených s navracením podle směrnice [2008/115] se nedotýkají zákazů vstupu vydaných pro jiné účely, které nesouvisejí s migrací, jako jsou zákazy vstupu uložené státním příslušníkům třetích zemí, kteří spáchali závažné trestné činy nebo ohledně nichž existují zjevné náznaky o úmyslu páchat takové trestné činy (viz čl. 24 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 [ze dne 20. prosince 2006 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (Úř. věst. 2006, L 381, s. 4)], nebo zákazy vstupu, které představují omezující opatření přijaté podle hlavy V kapitoly 2 [Smlouvy o]EU, včetně opatření zavádějících zákazy cestování, které vydala Rada bezpečnosti OSN.“

Vnitrostátní právo

13 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (zákon o pobytu, výdělečné činnosti a integraci cizinců na spolkovém území) (BGBl. 2008 I, s. 162) ve znění použitelném na skutkový stav v původním řízení (dále jen „AufenthG“) obsahuje § 11, nadepsaný „Zákaz vstupu a pobytu“, podle něhož platí následující:

„1. Cizinec, jehož pobyt byl rozhodnutím zakázán, jenž byl vrácen nebo byl vyhoštěn, pozbývá právo znovu vstoupit na spolkové území nebo na něm pobývat a nebude mu vydáno povolení k pobytu, a to ani v případě, že by na ně měl podle tohoto zákona nárok (zákaz vstupu a pobytu).

2. Délka zákazu vstupu a pobytu se určuje z moci úřední. Tato doba začíná běžet dnem opuštění území. V případě vyhoštění se délka zákazu určuje v okamžiku vydání rozhodnutí o vyhoštění. V ostatních případech se určuje v okamžiku vydání příkazu k opuštění území pod hrozbou vyhoštění, nejpozději však v okamžiku výkonu vyhoštění nebo navrácení. Aby se předešlo riziku ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku, může být tato lhůta navázána na podmínky, zejména pokud jde o prokázanou absenci trestních sankcí nebo konzumace drog a obchodování s nimi. Není-li tato podmínka splněna při uplynutí lhůty, použije se delší lhůta, která je stanovena z moci úřední současně s lhůtou stanovenou podle věty páté.

3. Rozhodnutí o délce zákazu vstupu a pobytu spadá do diskreční pravomoci. Tato délka může přesáhnout pět let, pouze pokud byl cizinec vyhoštěn po odsouzení za trestný čin nebo pokud představuje vážnou hrozbu pro veřejnou bezpečnost nebo veřejný pořádek. Délka zákazu vstupu nesmí přesáhnout deset let.

[…]“

14 Ustanovení § 50 AufenthG, nadepsaného „Povinnost opustit území“, uvádí:

„1. Cizinec je povinen opustit území, pokud není držitelem požadovaného povolení k pobytu nebo pokud toto povolení pozbyl […].

2. Cizinec je povinen opustit území Spolkové republiky bezodkladně, případně před uplynutím lhůty pro opuštění území, pokud mu byla taková lhůta poskytnuta.

[…]“

15 Ustanovení § 51 AufenthG, nadepsaného „Ukončení legálního pobytu; zachování omezení“, v odst. 1 bodu 5 uvádí:

„1. Povolení k pobytu pozbývá platnosti, pokud […]

5) byl cizinec vyhoštěn, […]“.

16 Ustanovení § 53 zákona, nadepsaného „Správní vyhoštění“, v odstavci 1 uvádí:

„Cizinci, jehož pobyt představuje ohrožení veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku, demokratického a svobodného ústavního zřízení nebo jiného zásadního zájmu Spolkové republiky Německo, bude zakázán pobyt, je-li s přihlédnutím ke všem okolnostem daného případu a na základě zvážení zájmu na tom, aby opustil území, a jeho zájmu na tom, aby zůstal na území Spolkové republiky, zřejmé, že musí být upřednostněn veřejný zájem na tom, aby území opustil.“

17 Ustanovení § 54 odst. 1 bodu 1 AufenthG zní takto:

„1. Zájem na vyhoštění cizince ve smyslu § 53 odst. 1 je zvlášť významný, pokud

1) byl cizinec pravomocně odsouzen k trestu odnětí svobody […]“.

18 Ustanovení § 58 AufenthG, nadepsaného „Výkon vyhoštění“, v odstavcích 1 a 2 uvádí:

„1. Cizinci bude vyhoštěn, pokud je jeho povinnost opustit území vykonatelná, pokud mu nebyla poskytnuta žádná lhůta k opuštění území nebo tato lhůta uplynula a pokud není zajištěn dobrovolný výkon jeho povinnosti opustit území nebo je kontrola jeho odjezdu nezbytná z důvodů veřejné bezpečnosti nebo veřejného pořádku. […]

2. […] V ostatních případech se povinnost opustit území stává vykonatelnou, pouze pokud se stalo vykonatelným rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení povolení k pobytu nebo jiný správní akt, na jehož základě je cizinec povinen opustit území v souladu s § 50 odst. 1.

[…]“

19 Ustanovení § 59 AufenthG, nadepsaného „Příkaz k opuštění území pod hrozbou vyhoštění“, v odstavcích 1 a 2 uvádí:

„1. Vyhoštění předchází příkaz k opuštění území, který stanoví přiměřenou lhůtu k dobrovolnému opuštění území v délce 7 až 30 dnů. […]

2. Příkaz k opuštění území označuje stát, do kterého bude cizinec vyhoštěn, a upřesňuje, že cizinec může být vyhoštěn rovněž do jiného státu, na jehož území je oprávněn vstoupit nebo který je povinen jej přijmout.

[…]“

20 Ustanovení § 60a AufenthG, nadepsaného „Dočasný odklad vyhoštění (strpění)“, v odstavcích 2 až 4 uvádí:

„2. Vyhoštění cizince se odloží po dobu, kdy toto vyhoštění nelze z věcných a právních důvodů provést a cizinci nebylo uděleno dočasné povolení k pobytu. […]

3. Odkladem vyhoštění cizince není dotčena jeho povinnost opustit území.

4. Cizinci, kterému byl povolen odklad vyhoštění, bude vydáno potvrzení.

[…]“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

21 BZ, jehož státní příslušnost nebyla zjištěna, se narodil v Sýrii a od roku 1990 pobývá v Německu. Ačkoli má od uvedeného roku povinnost opustit jeho území, nadále v tomto členském státě pobývá na základě pravidelně prodlužovaného „dočasného odkladu vyhoštění (strpění)“ založeného na § 60a AufenthG.

22 Dne 17. dubna 2013 byl BZ odsouzen k trestu odnětí svobody na dobu tří let a čtyř měsíců za trestné činy související s podporováním terorismu. V březnu 2014 byl z výkonu zbytku trestu odnětí svobody podmíněně propuštěn.

23 Z důvodu tohoto odsouzení za trestný čin okres Westerwald rozhodnutím ze dne 24. února 2014 nařídil správní vyhoštění BZ na základě § 53 bodu 1 AufenthG. S tímto rozhodnutím byl spojen rovněž zákaz vstupu na německé území a pobytu na něm v délce šesti let, později zkrácený na čtyři roky, ode dne opuštění území, přičemž jeho trvání bylo omezeno na dobu nejvýše do 21. července 2023. Zároveň dal uvedený okres BZ příkaz k opuštění území pod hrozbou vyhoštění.

24 BZ podal proti uvedeným rozhodnutím námitku. Na jednání před námitkovým výborem zrušil daný okres příkaz k opuštění území. Ve zbývající části byla námitka zamítnuta.

25 BZ proto podal k Verwaltungsgericht Koblenz (správní soud v Koblenci, Německo) žalobu proti opatřením, která vůči němu byla přijata. Jelikož žaloba byla zamítnuta, BZ se proti tomuto zamítavému rozhodnutí odvolal k Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Vrchní správní soud spolkové země Porýní-Falc, Německo).

26 Následně Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (spolkový úřad pro migraci a uprchlíky, Německo) rozhodnutím ze dne 21. července 2017 zamítl žádost BZ o azyl s odůvodněním, že je zjevně neopodstatněná. Uvedený úřad rovněž konstatoval, že BZ nemůže být vrácen do Sýrie, jelikož ve vztahu k tomuto státu jsou splněny podmínky zákazu vyhoštění.

27 Rozsudkem ze dne 5. dubna 2018 Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Vrchní správní soud spolkové země Porýní-Falc) odvolání BZ znějící na zrušení rozhodnutí o správním vyhoštění a stanovení doby trvání zákazu vstupu a pobytu zamítl. BZ proto proti uvedenému rozsudku podal k předkládajícímu soudu opravný prostředek „Revision“.

28 Předkládající soud uvádí, že tento opravný prostředek již zamítl v rozsahu, v němž směřoval proti rozhodnutí o vyhoštění, které se tak stalo pravomocným. Řízení o opravném prostředku rozdělil a nyní je vedeno pouze v rozsahu, v němž směřuje proti rozhodnutí o zkrácení délky zákazu vstupu a pobytu spojeného s rozhodnutím o vyhoštění na čtyři roky od případného opuštění území, nejdéle však do 21. července 2023.

29 Z vysvětlení podaných předkládajícím soudem plyne, že podle německého práva má vydání rozhodnutí o správním vyhoštění podle § 53 AufenthG za následek, podle § 51 odst. 1 bodu 5 AufenthG, konec platnosti povolení k pobytu dotyčné osoby a dále, na základě § 11 odst. 1 AufenthG, zákaz vstupu a pobytu, jakož i zákaz vydat této osobě nové povolení k pobytu před uplynutím doby platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění.

30 Předkládající soud rovněž upřesňuje, že podle německého práva není rozhodnutí o správním vyhoštění „rozhodnutím o navrácení“ ve smyslu čl. 3 bodu 4 směrnice 2008/115. Naopak je tomu podle něj tak je v případě příkazu k opuštění území pod hrozbou vyhoštění podle čl. 59 odst. 1 první věty AufenthG.

31 A dodává, že rozhodnutí o správním vyhoštění vydané podle § 53 AufenthG nemusí být nutně spojeno s výkonem vyhoštění dotyčného cizince. Vůči osobám, jejichž pobyt představuje ohrožení veřejné bezpečnosti, totiž může být takové opatření vydáno, i když vyhoštění z německého území nelze z důvodu situace v zemi jejich určení vykonat. V takovém případě vnitrostátní právo neukládá povinnost zrušení zákazu vstupu a pobytu uloženého podle čl. 11 odst. 1 AufenthG.

32 Předkládající soud má zejména pochybnosti o tom, zda zákaz vstupu a pobytu uložený státnímu příslušníku třetí země pro účely „nesouvisející s migrací“, zejména ve spojení s rozhodnutím o správním vyhoštění, spadá do působnosti směrnice 2008/115. Jeho pochybnosti vyplývají zejména ze znění odst. 11 pátého pododstavce příručky k navracení osob, podle něhož pravidla pro vydávání zákazů vstupu spojených s navracením podle směrnice 2008/115 „se nedotýkají zákazů vstupu vydaných pro jiné účely, které nesouvisejí s migrací“.

33 Předkládající soud mimoto zdůrazňuje, že Spolková republika Německo nevyužila možnost stanovenou v čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2008/115 nepoužívat tuto směrnici na státní příslušníky třetích zemí, kteří byli navráceni na základě nebo v důsledku jim uložené trestněprávní sankce podle vnitrostátního práva.

34 Za těchto podmínek se Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) a) Spadá zákaz vstupu uložený státnímu příslušníkovi třetí země pro účely ‚nesouvisející s migrací‘ v každém případě do působnosti směrnice [2008/115], pokud členský stát nevyužil možnosti, kterou mu poskytuje čl. 2 odst. 2 písm. b) této směrnice?

b) V případě záporné odpovědi na část a), je takový zákaz vstupu vyloučen z působnosti směrnice 2008/115, i pokud, nehledě na rozhodnutí o vyhoštění, které bylo vůči němu vydáno a s nímž je spojen zákaz vstupu, dotyčný státní příslušník třetí země již pobývá na vnitrostátním území neoprávněně, a v zásadě tak spadá do působnosti této směrnice?

c) Patří zákaz vstupu uložený v rámci rozhodnutí o správním vyhoštění vydaného z důvodů veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku (v tomto případě tedy výlučně z důvodů obecné prevence související s bojem proti terorismu) do kategorie zákazů vstupu uložených pro účely ‚nesouvisející s migrací‘?

2) V případě, že Soudní dvůr odpoví na první předběžnou otázku v tom smyslu, že dotčený zákaz vstupu do působnosti směrnice 2008/115 spadá:

a) Zakládá zrušení rozhodnutí o navrácení (kterým je v projednávané věci příkaz k opuštění území pod hrozbou vyhoštění) protiprávnost zákazu vstupu (ve smyslu čl. 3 bodu 6 směrnice 2008/115) uloženého současně s tímto rozhodnutím?

b) Stane se zákaz vstupu protiprávním i v případě, že rozhodnutí o správním vyhoštění vydané před rozhodnutím o navrácení nabylo právní moci?“

K předběžným otázkám

K přípustnosti

35 Německá vláda v písemném vyjádření předloženém Soudnímu dvoru tvrdí, že na rozdíl od informací poskytnutých předkládajícím soudem Spolková republika Německo možnost stanovenou v čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2008/115 využila a rozhodla se tuto směrnici na státní příslušníky třetí země, kteří byli navráceni na základě nebo v důsledku jim uložené trestněprávní sankce podle vnitrostátního práva, nepoužít.

36 Německá vláda odkázala zejména na důvodovou zprávu k zákonu, kterým byla do německého právního řádu provedena směrnice 2008/115, z níž vyplývá, že výjimka z maximální doby trvání zákazu vstupu a pobytu v délce pěti let stanovená v § 11 odst. 3 druhé větě AufenthG vychází zejména z čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2008/115.

37 Jelikož byla dle německé vlády ustanovení vnitrostátního práva použitelná na spor v původním řízení přijata na základě možnosti ponechané členským státům v čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2008/115, je výklad této směrnice požadovaný předkládajícím soudem pro spor, který mu byl předložen, irelevantní. V důsledku toho je třeba otázky položené předkládajícím soudem odmítnout jako nepřípustné.

38 Je však třeba připomenout, že podle ustálené judikatury se na otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí v rámci své odpovědnosti a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, vztahuje domněnka relevance. Odmítnutí rozhodnout o žádosti podané vnitrostátním soudem ze strany Soudního dvora je možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudek ze dne 22. prosince 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, bod 46 a citovaná judikatura).

39 V projednávaném případě předkládající soud v odpovědi na žádost Soudního dvora o vyjasnění potvrdil, že podle jeho výkladu německého práva se německý zákonodárce nerozhodl vyloučit na základě čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2008/115 z působnosti celé směrnice státní příslušníky třetích zemí, kteří byli navráceni na základě nebo v důsledku jim uložené trestněprávní sankce. Z důvodové zprávy uplatňované německou vládou vyplývá, že německý zákonodárce měl v úmyslu odchýlit se pouze od konkrétního pravidla stanoveného v čl. 11 odst. 2 směrnice, týkajícího se maximální doby platnosti zákazu vstupu a pobytu.

40 S ohledem na takové informace poskytnuté předkládajícím soudem nelze mít za to, že by výklad unijního práva požadovaný tímto soudem neměl žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, takže není zjevné, že otázky týkající se výkladu unijního práva jsou irelevantní.

41 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je tudíž přípustná.

K první otázce

42 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 2 odst. 1 směrnice 2008/115 musí být vykládán v tom smyslu, že se tato směrnice vztahuje na zákaz vstupu a pobytu vydaný členským státem, který nevyužil možnosti stanovené v čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice, vůči státnímu příslušníkovi třetí země, který se nachází na jeho území a bylo vůči němu vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění z důvodů veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku na podkladě předchozího odsouzení za trestný čin.

43 V této souvislosti je třeba zaprvé připomenout, že podle čl. 2 odst. 1 směrnice 2008/115 se tato vztahuje na státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývající na území členského státu. Pojem „neoprávněný pobyt“ je definován v čl. 3 bodě 2 směrnice jako „přítomnost státního příslušníka třetí země, který nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky vstupu uvedené v článku 5 Schengenského hraničního kodexu nebo jiné podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě, na území tohoto členského státu“.

44 Z této definice vyplývá, že každý státní příslušník třetí země, který je přítomen na území členského státu a nesplňuje podmínky vstupu na něj nebo pobytu či bydliště v tomto státě, již z tohoto samotného důvodu pobývá v tomto státě neoprávněně, a tudíž spadá do působnosti směrnice 2008/115 (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. června 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, bod 48, a ze dne 19. června 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, bod 39).

45 Z toho plyne, že působnost této směrnice je definována pouze odkazem na situaci neoprávněného pobytu, v níž se nachází státní příslušník třetí země, nezávisle na důvodech této situace nebo opatřeních, která mohou být vůči tomuto příslušníkovi přijata.

46 Zadruhé čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2008/115, podle něhož se členské státy mohou rozhodnout nepoužít směrnici na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou vraceni na základě nebo v důsledku jim uložené trestněprávní sankce podle vnitrostátního práva nebo kterých se týká vydávací řízení, tento výklad potvrzuje. Takovou možnost členských států by totiž nebylo nutné stanovovat ve zvláštním ustanovení, pokud by dotčení státní příslušníci třetích zemí nespadali do působnosti uvedené směrnice, tak jak je definována v jejím čl. 2 odst. 1.

47 Zatřetí předchozí úvahy nemohou být zpochybněny odst. 11 pátým pododstavcem příručky k navracení osob. Působnost směrnice 2008/115, jak jednoznačně vyplývá z jejího čl. 2 odst. 1, totiž nemůže být změněna doporučením Komise, které není závazné.

48 S ohledem na všechny předcházející úvahy je třeba na první otázku odpovědět tak, že čl. 2 odst. 1 směrnice 2008/115 musí být vykládán v tom smyslu, že se tato směrnice vztahuje na zákaz vstupu a pobytu vydaný členským státem, který nevyužil možnosti stanovené v čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice, vůči státnímu příslušníkovi třetí země, který se nachází na jeho území a bylo vůči němu vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění z důvodů veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku na podkladě předchozího odsouzení za trestný čin.

Ke druhé otázce

49 Podstatou druhé předběžné otázky položené předkládajícím soudem je, zda směrnice 2008/115 musí být vykládána v tom smyslu, že brání zachování platnosti zákazu vstupu a pobytu vydaného členským státem vůči státnímu příslušníkovi třetí země, který se nachází na jeho území a bylo vůči němu vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění z důvodů veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku na podkladě předchozího odsouzení za trestný čin, jež nabylo právní moci, pokud bylo vůči němu přijaté rozhodnutí o navrácení zrušeno.

50 Je třeba připomenout, že čl. 3 bod 6 směrnice 2008/115 definuje „zákaz vstupu“ jako „správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se na určitou dobu zakazuje vstup a pobyt na území členských států a který je spojen s rozhodnutím o navrácení“. Posledně zmíněné rozhodnutí je definováno v čl. 3 bodu 4 směrnice 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“.

51 Podle čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/115 jsou rozhodnutí o navrácení spojena se zákazem vstupu, jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území nebo jestliže nebyla splněna povinnost návratu. V ostatních případech rozhodnutí o navrácení se zákazem vstupu spojena být mohou.

52 Ze znění uvedených ustanovení plyne, že „zákaz vstupu“ má doplňovat rozhodnutí o navrácení v tom smyslu, že dotyčnému zakazuje po určitou dobu po jeho „navrácení“, jak je definováno v čl. 3 bodu 3 směrnice 2008/115, a tedy po jeho opuštění území členských států, opětovně vstoupit na toto území a následně na něm pobývat [rozsudky ze dne 26. července 2017, Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590, bod 45, a ze dne 17. září 2020, JZ (Trest odnětí svobody v případě zákazu vstupu), C-806/18, EU:C:2020:724, bod 32]. Zákaz vstupu tedy vyvolává účinky až od okamžiku, kdy dotyčná osoba území členských států skutečně opustí [v tom smyslu viz rozsudek ze dne 17. září 2020, JZ (Trest odnětí svobody v případě zákazu vstupu), C-806/18, EU:C:2020:724, bod 33].

53 V projednávaném případě předkládající soud uvedl, že podle německého práva je „rozhodnutím o navrácení“ ve smyslu čl. 3 bodu 4 směrnice 2008/115 příkaz k opuštění území pod hrozbou vyhoštění ve smyslu § 59 AufenthG a dále že vůči BZ byl sice původně takový příkaz vydán, nicméně tento byl následně zrušen, takže zákaz vstupu a pobytu vydaný proti BZ není v současnosti svázán s jakýmkoliv rozhodnutím o navrácení.

54 Jak přitom uvedl generální advokát v bodě 82 svého stanoviska, pokud zákaz vstupu spadající do působnosti směrnice 2008/115 může vyvolávat právní účinky, které jsou s ním spojeny, až po dobrovolném nebo nuceném výkonu rozhodnutí o navrácení, nemůže zůstat v platnosti, pokud bylo posledně uvedené rozhodnutí zrušeno.

55 V této souvislosti je třeba ještě upřesnit, že z čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 vyplývá, že aniž jsou dotčeny výjimky uvedené v odstavcích 2 až 5 daného článku, jsou členské státy povinny vydat rozhodnutí o navrácení vůči každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá na jejich území neoprávněně.

56 Z toho plyne, že pokud se členský stát setká se státním příslušníkem třetí země, který se nachází na jeho území a (již) nemá platné povolení k pobytu, musí tento stát na základě příslušných ustanovení určit, zda je třeba tomuto příslušníkovi vydat povolení nové. Pokud tomu tak není, je dotyčný členský stát povinen přijmout vůči uvedenému příslušníkovi rozhodnutí o navrácení, které podle čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/115 může nebo musí být spojeno se zákazem vstupu ve smyslu čl. 3 bodu 6 směrnice.

57 Proto, jak v podstatě uvedl generální advokát v bodě 81 svého stanoviska, by bylo v rozporu s cílem směrnice 2008/115, jak je uveden v jejím článku 1, i se zněním jejího článku 6, kdyby byla tolerována existence mezistatusu státních příslušníků třetích zemí, kteří by se nacházeli na území členského státu bez práva nebo povolení k pobytu, a případně by se na ně vztahoval zákaz vstupu, ale vůči kterým by nebylo v platnosti žádné rozhodnutí o navrácení.

58 Předcházející úvahy platí i pro státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývající na území členského státu, kteří podobně jako BZ nemohou být vyhoštěni, jelikož tomu brání zásada nenavracení.

59 Jak totiž uvedl generální advokát v bodě 87 svého stanoviska, z čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2008/115 vyplývá, že tato okolnost odůvodňuje nikoliv nepřijetí rozhodnutí o navrácení státního příslušníka třetí země v takové situaci, ale pouze odklad jeho vyhoštění na základě uvedeného rozhodnutí.

60 S ohledem na výše uvedené nemůže skutečnost, že takové rozhodnutí o správním vyhoštění, jako je rozhodnutí vydané ve vztahu k BZ, nabylo právní moci, odůvodnit zachování platnosti zákazu vstupu a pobytu, pokud není platné žádné rozhodnutí o jeho navrácení.

61 S ohledem na všechny tyto úvahy je třeba na druhou otázku odpovědět tak, že směrnice 2008/115 musí být vykládána v tom smyslu, že brání zachování platnosti zákazu vstupu a pobytu vydaného členským státem vůči státnímu příslušníkovi třetí země, který se nachází na jeho území a bylo vůči němu vydáno pravomocné rozhodnutí o správním vyhoštění z důvodů veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku na základě předchozího odsouzení za trestný čin, pokud bylo vůči němu přijaté rozhodnutí o navrácení zrušeno, přestože uvedené rozhodnutí o správním vyhoštění již nabylo právní moci.

K nákladům řízení

62 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:

1) **Článek 2 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 musí být vykládán v tom smyslu, že se tato směrnice vztahuje na zákaz vstupu a pobytu vydaný členským státem, který nevyužil možnosti stanovené v čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice, vůči státnímu příslušníkovi třetí země, který se nachází na jeho území a bylo vůči němu vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění z důvodů veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku na podkladě předchozího odsouzení za trestný čin.**

2) **Směrnice 2008/115 musí být vykládána v tom smyslu, že brání zachování platnosti zákazu vstupu a pobytu vydaného členským státem vůči státnímu příslušníkovi třetí země, který se nachází na jeho území a bylo vůči němu vydáno pravomocné rozhodnutí o správním vyhoštění z důvodů veřejné bezpečnosti a veřejného pořádku na podkladě předchozího odsouzení za trestný čin, pokud bylo vůči němu přijaté rozhodnutí o navrácení zrušeno, přestože uvedené rozhodnutí o správním vyhoštění již nabylo právní moci.**

Podpisy.