Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (štvrtá komora)

z 3. júna 2021 *

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti – Prisťahovalecká politika – Návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín – Smernica 2008/115/ES – Článok 2 ods. 1 – Pôsobnosť – Štátny príslušník tretej krajiny – Odsúdenie v trestnom konaní v členskom štáte – Článok 3 bod 6 – Zákaz vstupu – Dôvody verejného poriadku a verejnej bezpečnosti – Zrušenie rozhodnutia o návrate – Zákonnosť zákazu vstupu“

Vo veci C-546/19,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Nemecko) z 9. mája 2019 a doručený Súdnemu dvoru 16. júla 2019, ktorý súvisí s konaním:

BZ

proti

Westerwaldkreis,

SÚDNY DVOR (štvrtá komora),

v zložení: predseda štvrtej komory M. Vilaras (spravodajca), sudcovia N. Piçarra, D. Šváby, S. Rodin a K. Jürimäe,

generálny advokát: P. Pikamäe,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

– nemecká vláda, v zastúpení: J. Möller a R. Kanitz, splnomocnení zástupcovia,

– holandská vláda, v zastúpení: M. Bulterman a J. M. Hoogveld, splnomocnení zástupcovia,

– Európska komisia, v zastúpení: C. Ladenburger a C. Cattabriga, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 10. februára 2021,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: nemčina.

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (Ú. v. EÚ L 348, 2008, s. 98).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi BZ a Westerwaldkreis (okres Westerwald, Nemecko) vo veci zákonnosti rozhodnutia o zákaze vstupu a pobytu vydaného voči BZ.

Právny rámec

Právo Únie

Smernica 2008/115

3 Článok 1 smernice 2008/115 s názvom „Predmet úpravy“ stanovuje:

„Touto smernicou sa ustanovujú spoločné normy a postupy, ktoré sa majú uplatňovať v členských štátoch na návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín v súlade so základnými právami ako všeobecnými zásadami práva Spoločenstva a medzinárodného práva vrátane záväzkov týkajúcich sa ochrany utečencov a ľudských práv.“

4 V článku 2 ods. 1 a 2 tejto smernice s názvom „Rozsah pôsobnosti“ sa uvádza:

„1. Táto smernica sa uplatňuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu.

2. Členské štáty sa môžu rozhodnúť, že túto smernicu nebudú uplatňovať na štátnych príslušníkov tretích krajín:

…

b) ktorým sa podľa vnútroštátneho práva uložil návrat ako trestná sankcia alebo návrat z trestnej sankcie vyplýva [ktorým sa podľa vnútroštátneho práva uložil návrat na základe alebo v dôsledku trestnoprávnej sankcie – *neoficiálny preklad*], alebo voči ktorým prebieha extradičné konanie.“

5 Článok 3 uvedenej smernice s názvom „Vymedzenie pojmov“ stanovuje:

„Na účely tejto smernice sa uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:

1. ‚štátny príslušník tretej krajiny‘ je každá osoba, ktorá nie je občanom Únie v zmysle článku [21 ods. 1 ZFEÚ] a ktorá nepožíva právo… na voľný pohyb vymedzené v článku 2 ods. 5 [nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 105, 2006, s. 1)];

2. ‚nelegálny pobyt‘ je prítomnosť štátneho príslušníka tretej krajiny na území členského štátu, pričom táto osoba nespĺňa alebo prestala spĺňať podmienky vstupu ustanovené v článku 5 Kódexu schengenských hraníc alebo iné podmienky vstupu alebo pobytu v uvedenom členskom štáte;

3. ‚návrat' je proces vrátenia sa štátneho príslušníka tretej krajiny – bez ohľadu na to, či ide o dobrovoľné splnenie povinnosti návratu alebo nútený návrat – do:

   – jeho krajiny pôvodu, alebo

   – krajiny tranzitu v súlade s dvojstrannými dohodami o readmisii alebo dohodami Spoločenstva o readmisii či inými dojednaniami, alebo

   – inej tretej krajiny, do ktorej sa štátny príslušník tretej krajiny dobrovoľne rozhodne vrátiť a ktorá ho prijme;

4. ‚rozhodnutie o návrate' je správne alebo súdne rozhodnutie, alebo akt, ktorým sa ustanovuje alebo vyhlasuje, že štátny príslušník tretej krajiny sa zdržiava na území neoprávnene a ktorým sa ukladá alebo ustanovuje povinnosť návratu;

5. ‚odsun' je vykonanie povinnosti návratu, teda fyzický transport z členského štátu;

6. ‚zákaz vstupu' je správne alebo súdne rozhodnutie alebo akt, ktorým sa na stanovené obdobie zakazuje vstup na územie členských štátov a pobyt na tomto území a ktoré je pripojené k rozhodnutiu o návrate;

…"

6 Článok 6 smernice 2008/115 s názvom „Rozhodnutie o návrate" znie:

„1. Členské štáty vydajú rozhodnutie o návrate každého štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na ich území bez toho, aby boli dotknuté výnimky uvedené v odsekoch 2 až 5.

2. Od štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu a majú platné povolenie na pobyt alebo iné oprávnenie udeľujúce právo na pobyt, ktoré vydal iný členský štát, sa vyžaduje, aby bezodkladne odišli na územie tohto iného členského štátu. Ak dotknutý štátny príslušník tretej krajiny túto požiadavku nedodrží alebo ak sa z dôvodu verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti požaduje jeho bezodkladný odchod, uplatňuje sa odsek 1.

3. Členské štáty nemusia vydať rozhodnutie o návrate štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na jeho území, v prípade, ak si dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny vezme späť iný členský štát na základe dvojstranných dohôd alebo dojednaní platných v čase nadobudnutia účinnosti tejto smernice. V takom prípade členský štát, ktorý vzal späť dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny, uplatní odsek 1.

4. Členské štáty môžu kedykoľvek rozhodnúť o udelení samostatného povolenia na pobyt alebo iného oprávnenia poskytujúceho štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na ich území, právo na pobyt z humanitárnych dôvodov, dôvodov hodných osobitného zreteľa alebo iných dôvodov. V tomto prípade sa nevydáva rozhodnutie o návrate. Ak sa rozhodnutie o návrate už vydalo, zruší sa alebo sa pozastaví jeho účinnosť na dobu trvania platnosti povolenia na pobyt alebo iného oprávnenia, ktorým sa udeľuje právo na pobyt.

5. Ak v prípade štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na území členského štátu prebieha konanie o obnovenie povolenia na jeho pobyt alebo iného oprávnenia udeľujúceho právo na pobyt, tento členský štát bez toho, aby bol dotknutý odsek 6, zváži možnosť upustiť od vydania rozhodnutia o návrate až do ukončenia uvedeného konania.

…"

7 Podľa článku 7 ods. 3 a 4 smernice 2008/115, nazvaného „Dobrovoľný odchod“:

„3. Počas lehoty na dobrovoľný odchod sa môžu uložiť určité povinnosti s cieľom vyhnúť sa riziku úteku, ako napríklad pravidelné hlásenie sa príslušným orgánom, zloženie primeranej finančnej zábezpeky, predloženie dokladov alebo povinnosť zdržiavať sa na určitom mieste.

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

8 Článok 9 uvedenej smernice s názvom „Odklad odsunu“ v odsekoch 1 a 3 stanovuje:

„1. Členské štáty odložia odsun:

a) ak by sa ním porušila zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia…

…

3. Ak sa odsun odloží podľa ustanovení odsekov 1 a 2, dotknutému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny možno uložiť povinnosti uvedené v článku 7 ods. 3“

9 Článok 11 tej istej smernice s názvom „Zákaz vstupu“ stanovuje:

„1. K rozhodnutiam o návrate sa pripája zákaz vstupu:

a) ak sa nestanovila lehota na dobrovoľný odchod, alebo

b) ak sa nesplnila povinnosť návratu.

V ostatných prípadoch sa k rozhodnutiam o návrate môže pripojiť zákaz vstupu.

2. Dĺžka trvania zákazu vstupu sa určí s náležitým zohľadnením všetkých relevantných okolností konkrétneho prípadu a v zásade nesmie presiahnuť päť rokov. Päť rokov však môže presiahnuť v prípade, ak štátny príslušník tretej krajiny predstavuje vážnu hrozbu pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť.“

Kódex schengenských hraníc

10 Článok 5 nariadenia č. 562/2006, ktoré bolo od 11. apríla 2016 zrušené a nahradené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/399 z 9. marca 2016, ktorým sa ustanovuje kódex Únie o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 77, 2016, s. 1), stanovoval podmienky vstupu štátnych príslušníkov tretích krajín na plánovaný pobyt na území členských štátov v trvaní najviac 90 dní. Od 11. apríla 2016 sú tieto podmienky stanovené v článku 6 nariadenia 2016/399.

Príručka o návrate

11 Príručka o návrate sa nachádza v prílohe odporúčania Komisie (EÚ) 2017/2338 zo 16. novembra 2017, ktorým sa stanovuje spoločná „príručka o návrate“, ktorú majú používať príslušné orgány členských štátov pri vykonávaní úloh spojených s návratom (Ú. v. EÚ L 339, 2017, s. 83). Ako vyplýva z bodu 2

tohto odporúčania, táto príručka predstavuje referenčný nástroj pre orgány členských štátov, ktoré majú právomoc vykonávať úlohy spojené s návratom neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín.

12 Príručka o návrate obsahuje kapitolu 11, nazvanú „Zákazy vstupu“, ktorej piaty odsek znie:

„Pravidlá vydávania zákazov vstupu vzťahujúcich sa na návrat v zmysle smernice [2008/115] sa nedotýkajú zákazov vstupu vydaných na účely nesúvisiace s migráciou, ako sú napríklad zákazy vstupu pre štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí spáchali závažné trestné činy alebo pri ktorých existujú zjavné náznaky, že majú zámer spáchať takýto čin [pozri článok 24 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 z 20. decembra 2006, ktorým sa ustanovujú opatrenia na zabezpečenie priebehu konania (SIS II), (Ú. v. EÚ L 381, 2006, s. 4)], alebo zákazy vstupu, ktoré predstavujú reštriktívne opatrenie prijaté v súlade s kapitolou 2 hlavy V Zmluvy o EÚ vrátane opatrení, ktorými sa vykonávajú zákazy cestovania vydané Bezpečnostnou radou OSN.“

Vnútroštátne právo

13 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (zákon o pobyte, zamestnaní a integrácii cudzincov na spolkovom území) (BGBl. 2008 I, s. 162) v znení uplatniteľnom na skutkové okolnosti vo veci samej (ďalej len „AufenthG“) obsahuje § 11 s názvom „Zákaz vstupu a pobytu“, ktorý znie:

„1. Cudzinec, voči ktorému bolo vydané opatrenie o vyhostení alebo o odsune, nemá právo opätovne vstúpiť na územie Spolkovej republiky a zdržiavať sa na tomto území a neudelí sa mu žiadne povolenie na pobyt, a to ani v prípade, že by mal naň nárok na základe tohto zákona (zákaz vstupu a pobytu).

2. Doba trvania zákazu vstupu a pobytu sa stanovuje *ex offo*. Táto lehota začína plynúť od odchodu cudzinca. V prípade vyhostenia sa doba trvania zákazu stanovuje súbežne s prijatím rozhodnutia o vyhostení. V ostatných prípadoch sa stanovuje súbežne s vydaním príkazu opustiť štátne územie pod hrozbou odsunu, a najneskôr pri odsune alebo vyhostení. S cieľom predísť ohrozeniu verejnej bezpečnosti a verejného poriadku môže byť táto lehota viazaná na podmienku týkajúcu sa najmä preukázania neexistencie trestných sankcií, konzumácie alebo obchodovania s drogami. Ak táto podmienka nie je splnená v čase uplynutia lehoty, uplatní sa dlhšia lehota, ktorá sa stanoví *ex offo* súčasne s lehotou stanovenou podľa piatej vety.

3. Na rozhodnutie o dobe trvania zákazu vstupu a pobytu sa vzťahuje voľná úvaha. Táto doba smie presiahnuť päť rokov jedine v prípade, že cudzinec bol vyhostený v dôsledku odsúdenia v trestnom konaní alebo že predstavuje vážnu hrozbu pre verejnú bezpečnosť a pre verejný poriadok. Doba trvania zákazu nesmie presiahnuť desať rokov.

…“

14 V § 50 AufenthG s názvom „Povinnosť opustiť štátne územie“ sa uvádza:

„1. Na cudzinca sa vzťahuje povinnosť opustiť štátne územie v prípade, že nie je alebo prestal byť držiteľom vyžadovaného povolenia na pobyt…

2. Cudzinec je povinný opustiť územie Spolkovej republiky bezodkladne alebo v prípade, že mu bola poskytnutá lehota na opustenie štátneho územia, pred uplynutím tejto lehoty.

…“

15 § 51 AufenthG s názvom „Ukončenie oprávnenosti pobytu; ponechanie platnosti obmedzení“ v odseku 1 bode 5 stanovuje:

„1. Povolenie na pobyt stráca platnosť v týchto prípadoch:…

(5) v prípade vyhostenia cudzinca,…“

16 Podľa § 53 ods. 1 AufenthG, nazvaného „Vyhostenie“:

„Cudzincovi, ktorého pobyt predstavuje hrozbu pre verejnú bezpečnosť a pre verejný poriadok, pre demokratický a slobodný ústavný poriadok alebo pre akýkoľvek iný bytostne dôležitý záujem Spolkovej republiky Nemecko, sa uloží opatrenie vyhostenia v prípade, že vzhľadom na všetky okolnosti daného prípadu sa na základe zváženia záujmu, ktorý predstavuje jeho odchod, a jeho záujmu zotrvať na území Spolkovej republiky Nemecko ukazuje, že prevláda záujem verejnosti na jeho odchode.“

17 § 54 ods. 1 bod 1 AufenthG znie:

„1. Záujem na vyhostení cudzinca v zmysle § 53 ods. 1 je osobitne významný:

(1) v prípade, že bol na základe právoplatného rozhodnutia odsúdený na trest odňatia slobody…“

18 § 58 AufenthG s názvom „Odsun“ v odsekoch 1 a 2 stanovuje:

„1. Cudzincovi sa uloží opatrenie odsunu v prípade, že jeho povinnosť opustiť štátne územie je vykonateľná, že mu nebola poskytnutá žiadna lehota na opustenie štátneho územia alebo že táto lehota márne uplynula, a v prípade, že dobrovoľné vykonanie jeho povinnosti opustiť štátne územie nie je zabezpečené alebo že sa javí, že dohľad nad odsunom je nevyhnutný z dôvodov verejnej bezpečnosti a verejného poriadku. …

2. … V iných prípadoch sa povinnosť opustiť štátne územie stáva vykonateľnou iba vtedy, keď sa stane vykonateľným samotné rozhodnutie o odmietnutí vydania povolenia na pobyt alebo iný správny akt, na základe ktorého je cudzinec povinný opustiť štátne územie v súlade s § 50 ods. 1.

…“

19 § 59 AufenthG s názvom „Príkaz opustiť štátne územie pod hrozbou odsunu“ v odsekoch 1 a 2 stanovuje:

„1. Odsunu predchádza príkaz na opustenie územia pod hrozbou odsunu, ktorý stanovuje primeranú lehotu na dobrovoľný odchod v trvaní od siedmich do 30 dní. …

2. Príkaz na opustenie územia pod hrozbou odsunu označuje štát, do ktorého bude cudzinec odsunutý, a spresňuje, že tento môže byť tiež odsunutý do iného štátu, na územie ktorého je oprávnený vstúpiť alebo ktorý je povinný ho prijať.

…“

20 § 60a AufenthG s názvom „Dočasný odklad odsunu“ v odsekoch 2 až 4 stanovuje:

„2. Odsun cudzinca sa odloží dovtedy, kým tento odsun nie je možný zo skutkových a právnych dôvodov a kým mu nie je udelené žiadne povolenie na dočasný pobyt. …

3. Odkladom odsunu cudzinca nie je dotknutá jeho povinnosť opustiť štátne územie.

4. Cudzincovi, ktorého odsun bol odložený, sa vydá potvrdenie.

…“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

21 Pán BZ, nezistenej štátnej príslušnosti, sa narodil v Sýrii a od roku 1990 býva v Nemecku. Napriek tomu, že sa na neho od tohto dátumu vzťahuje povinnosť opustiť štátne územie, naďalej sa v tomto členskom štáte zdržiaval na základe sústavne predlžovaného „dočasného odkladu odsunu (Tolerancia)“ podľa § 60a AufenthG.

22 Dňa 17. apríla 2013 bol BZ odsúdený na trest odňatia slobody v trvaní troch rokov a štyroch mesiacov za trestné činy podporovania terorizmu. V marci 2014 mu bol výkon zvyšku trestu podmienečne odložený.

23 Z dôvodu tohto odsúdenia v trestnom konaní prijal okres Westerwald rozhodnutím z 24. februára 2014 voči BZ opatrenie o vyhostení na základe § 53 ods. 1 AufenthG. Toto rozhodnutie obsahovalo aj zákaz vstupu a pobytu na území Nemecka po dobu šiestich rokov, ktorá bola následne znížená na štyri roky, počnúc dňom, v ktorom BZ skutočne opustil nemecké územie, s tým, že najneskôr uplynie 21. júla 2023. Súbežne okres Westerwald vydal voči BZ príkaz na opustenie štátneho územia pod hrozbou odsunu.

24 Proti uvedeným rozhodnutiam podal BZ opravný prostriedok. Počas vypočutia pred komisiou rozhodujúcou o opravnom prostriedku okres Westerwald príkaz na opustenie štátneho územia pod hrozbou odsunu zrušil. Vo zvyšnej časti bol opravný prostriedok, ktorý podal BZ, zamietnutý.

25 BZ teda podal na Verwaltungsgericht Koblenz (Správny súd Koblenz, Nemecko) žalobu proti opatreniam, ktoré boli voči nemu prijaté. Keďže táto žaloba bola zamietnutá, podal BZ proti zamietavému rozhodnutiu odvolanie na Oberverwaltungsgericht Rheinland Pfalz (Vyšší správny súd Porýnie-Falcko, Nemecko).

26 Následne bola zo strany Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Spolkový úrad pre migráciu a utečencov, Nemecko) rozhodnutím z 21. júla 2017 zamietnutá žiadosť BZ o azyl ako zjavne nedôvodná. Tento orgán tiež konštatoval, že BZ nemôže byť odsunutý do Sýrie, keďže v súvislosti s touto krajinou boli splnené podmienky zákazu odsunu.

27 Rozsudkom z 5. apríla 2018 Oberverwaltungsgericht Rheinland Pfalz (Vyšší správny súd Porýnie-Falcko) zamietol odvolanie podané BZ, predmetom ktorého je zrušenie opatrenia vyhostenia a stanovenia dĺžky trvania zákazu vstupu a pobytu. BZ preto podal proti tomuto rozsudku opravný prostriedok „Revision“ na vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania.

28 Vnútroštátny súd uvádza, že zamietol opravný prostriedok „Revision“, ktorý podal BZ, v rozsahu, v akom sa týkal rozhodnutia o jeho vyhostení, ktoré tak nadobudlo právoplatnosť. Tento súd konanie o opravnom prostriedku „Revision“ rozdelil a pokračoval v ňom len v rozsahu, v akom sa týkalo rozhodnutia o skrátení dĺžky zákazu vstupu a pobytu priloženého k tomuto rozhodnutiu na štyri roky počítané od prípadného opustenia nemeckého územia zo strany BZ a najneskôr do 21. júla 2023.

29 Z vysvetlení vnútroštátneho súdu vyplýva, že podľa nemeckého práva je dôsledkom prijatia rozhodnutia o vyhostení podľa § 53 AufenthG po prvé to, že sa ukončuje platnosť povolenia na pobyt dotknutej osoby v súlade s § 51 ods. 1 bodom 5 AufenthG, a po druhé to, že sa na základe § 11 ods. 1 AufenthG tejto osobe zakazuje vstup a pobyt, ako aj vydanie nového povolenia na pobyt pred uplynutím doby uvedenej v rozhodnutí o vyhostení.

30 Vnútroštátny súd tiež spresňuje, že v nemeckom práve rozhodnutie o vyhostení nepredstavuje „rozhodnutie o návrate“ v zmysle článku 3 bodu 4 smernice 2008/115. Podľa vnútroštátneho súdu je to naopak tak v prípade príkazu na opustenie územia pod hrozbou odsunu stanoveného v § 59 ods. 1 prvej vete AufenthG.

31 Vnútroštátny súd dodal, že rozhodnutie o vyhostení, prijaté na základe § 53 AufenthG, nevyhnutne nevedie k odsunu dotknutého cudzinca. Osobám, ktorých pobyt predstavuje hrozbu pre verejnú bezpečnosť, totiž môže byť uložené takéto opatrenie aj vtedy, keď ich odsun z územia Nemecka nie je možný z dôvodu situácie v krajine ich destinácie. V takom prípade vnútroštátne právo neukladá povinnosť zrušenia zákazu vstupu a pobytu uloženého podľa § 11 ods. 1 AufenthG.

32 Vnútroštátny súd má pochybnosti o otázke, či zákaz vstupu a pobytu uložený štátnemu príslušníkovi tretej krajiny na účely „nesúvisiace s migráciou“, predovšetkým v spojení s rozhodnutím o vyhostení, patrí do pôsobnosti smernice 2008/115. Jeho pochybnosti vyplývajú najmä z toho, že v odseku 11 piatom pododseku príručky o návrate sa uvádza, že pravidlá vzťahujúce sa na zákaz vstupu spojené s návratom podľa smernice 2008/115 „sa nedotýkajú zákazov vstupu vydaných na účely nesúvisiace s migráciou“.

33 Vnútroštátny súd okrem toho zdôrazňuje, že Spolková republika Nemecko nevyužila možnosť, ktorú jej priznáva článok 2 ods. 2 písm. b) smernice 2008/115, neuplatňovať túto smernicu na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým sa podľa vnútroštátneho práva uložil návrat na základe alebo v dôsledku trestnoprávnej sankcie.

34 Za týchto okolností Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. a) Patrí zákaz vstupu, ktorý sa uloží štátnemu príslušníkovi tretej krajiny na účely ‚nesúvisiace s migráciou‘, do pôsobnosti smernice [2008/115], v každom prípade vtedy, keď členský štát nevyužil možnosť stanovenú v článku 2 ods. 2 písm. b) tejto smernice?

b) V prípade zápornej odpovede na prvú otázku písm. a): Nespadá taký zákaz vstupu pod smernicu 2008/115 ani vtedy, keď sa štátny príslušník tretej krajiny už nezávisle od rozhodnutia o vyhostení, ktoré bolo voči nemu vydané a na ktorom je založený zákaz vstupu, zdržiava na štátnom území neoprávnene, a teda v zásade patrí do pôsobnosti smernice?

c) Patrí k zákazom vstupu vydaným na účely ‚nesúvisiace s migráciou‘ zákaz vstupu, ktorý sa vydá v súvislosti s vyhostením nariadeným z dôvodov verejnej bezpečnosti a poriadku (v tomto prípade len z dôvodov všeobecnej prevencie s cieľom bojovať proti terorizmu)?

2. V prípade, ak sa na prvú otázku odpovie v tom zmysle, že predmetný zákaz vstupu spadá do pôsobnosti smernice 2008/115:

a) Má zrušenie rozhodnutia o návrate (v tomto prípade príkaz opustiť územie pod hrozbou odsunu) za následok, že zákaz vstupu (v zmysle článku 3 bodu 6 smernice 2008/115) nariadený súbežne s týmto rozhodnutím sa stane protiprávnym?

b) Stane sa tento zákaz vstupu protiprávnym aj vtedy, keď rozhodnutie o vyhostení vydané v správnom konaní pred rozhodnutím o návrate nadobudlo právoplatnosť?“

O prejudiciálnych otázkach

O prípustnosti

35 Nemecká vláda vo svojich písomných pripomienkach predložených Súdnemu dvoru tvrdí, že na rozdiel od úvah vnútroštátneho súdu Spolková republika Nemecko využila možnosť, stanovenú v článku 2 ods. 2 písm. b) smernice 2008/115, neuplatňovať túto smernicu na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým sa podľa vnútroštátneho práva uložil návrat na základe alebo v dôsledku trestnoprávnej sankcie.

36 Nemecká vláda odkázala najmä na dôvodovú správu k zákonu, ktorým bola prebratá smernica 2008/115 do nemeckého právneho poriadku, z ktorej vyplýva, že výnimka zo zákazu vstupu a pobytu stanovená v § 11 ods. 3 druhej vete AufenthG na maximálnu dobu piatich rokov bola založená najmä na článku 2 ods. 2 písm. b) smernice 2008/115.

37 Podľa nemeckej vlády, keďže ustanovenia vnútroštátneho práva uplatniteľné na spor vo veci samej boli prijaté na základe možnosti, ktorú členským štátom priznáva článok 2 ods. 2 písm. b) smernice 2008/115, výklad tejto smernice požadovaný vnútroštátnym súdom nie je relevantný pre spor, ktorý mu bol predložený. V dôsledku toho treba otázky položené vnútroštátnym súdom odmietnuť ako neprípustné.

38 Treba však pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry pri otázkach týkajúcich sa výkladu práva Únie položených vnútroštátnym súdom v rámci právnej úpravy a skutkových okolností, ktoré tento súd vymedzí na svoju vlastnú zodpovednosť a ktorých správnosť Súdnemu dvoru neprináleží preverovať, platí prezumpcia relevantnosti. Zamietnutie návrhu vnútroštátneho súdu Súdnym dvorom je možné len vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad práva Únie nemá žiadnu súvislosť s realitou alebo predmetom sporu vo veci samej, pokiaľ ide o hypotetický problém alebo ak Súdny dvor nedisponuje skutkovými a právnymi podkladmi potrebnými na užitočnú odpoveď na otázky, ktoré sa mu položili (rozsudok z 22. decembra 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, bod 46 a citovaná judikatúra).

39 Vnútroštátny súd v prejednávanej veci v nadväznosti na žiadosť o informácie, ktorú vnútroštátnemu súdu zaslal Súdny dvor, potvrdil, že podľa výkladu nemeckého práva nemecký zákonodarca nerozhodol na základe článku 2 ods. 2 písm. b) smernice 2008/115 vylúčiť z celej pôsobnosti tejto smernice štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým sa podľa vnútroštátneho práva uložil návrat na základe alebo v dôsledku trestnoprávnej sankcie. Z dôvodovej správy, na ktorú sa odvoláva nemecká vláda, vyplýva, že nemecký zákonodarca mal v úmysle odchýliť sa len jednorazovo od konkrétneho ustanovenia článku 11 ods. 2 uvedenej smernice týkajúceho sa maximálnej doby platnosti zákazu vstupu a pobytu.

40 Vzhľadom na takéto informácie poskytnuté vnútroštátnym súdom sa nemožno domnievať, že výklad práva Únie požadovaný týmto súdom nemá žiadnu súvislosť s existenciou alebo predmetom sporu vo veci samej, takže nie je zjavné, že by otázky týkajúce sa výkladu práva Únie neboli relevantné.

41 Návrh na začatie prejudiciálneho konania je teda prípustný.

O prvej otázke

42 Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 2 ods. 1 smernice 2008/115 vykladať v tom zmysle, že táto smernica sa uplatňuje na zákaz vstupu a pobytu uložený členským štátom, ktorý nevyužil možnosť stanovenú v článku 2 ods. 2 písm. b) tejto smernice, štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa nachádza na jeho území a voči ktorému bolo vydané rozhodnutie o vyhostení z dôvodov verejnej bezpečnosti a verejného poriadku na základe predchádzajúceho odsúdenia v trestnom konaní.

43 V tejto súvislosti treba po prvé pripomenúť, že podľa článku 2 ods. 1 smernice 2008/115 sa táto smernica uplatňuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu. Pojem „nelegálny pobyt“ je vymedzený v článku 3 bode 2 uvedenej smernice ako „prítomnosť štátneho príslušníka tretej krajiny na území členského štátu, pričom táto osoba nespĺňa alebo prestala spĺňať podmienky vstupu ustanovené v článku 5 Kódexu schengenských hraníc alebo iné podmienky vstupu alebo pobytu v uvedenom členskom štáte“.

44 Z tejto definície vyplýva, že každý štátny príslušník tretej krajiny, ktorý sa nachádza na tomto území bez toho, aby spĺňal podmienky vstupu alebo pobytu, sa už na základe tejto samotnej skutočnosti na ňom zdržiava neoprávnene a patrí teda do pôsobnosti smernice 2008/115 (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 7. júna 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, bod 48, a z 19. júna 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, bod 39).

45 Z toho vyplýva, že pôsobnosť tejto smernice je definovaná len odkazom na situáciu nelegálneho pobytu, v ktorej sa nachádza štátny príslušník tretej krajiny, nezávisle od dôvodov tejto situácie alebo opatrení, ktoré môžu byť voči tomuto štátnemu príslušníkovi prijaté.

46 Po druhé článok 2 ods. 2 písm. b) smernice 2008/115, podľa ktorého majú členské štáty možnosť rozhodnúť, že túto smernicu nebudú uplatňovať na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým sa uložil návrat na základe alebo v dôsledku trestnoprávnej sankcie podľa vnútroštátneho práva alebo voči ktorým prebieha extradičné konanie, potvrdzuje tento výklad. Nebolo by totiž potrebné takúto možnosť členských štátov stanoviť v osobitnom ustanovení, ak by predmetní štátni príslušníci nepatrili do pôsobnosti uvedenej smernice, tak ako je definovaná v jej článku 2 ods. 1.

47 Po tretie vyššie uvedené úvahy nemožno spochybniť odsekom 11 piatym pododsekom príručky o návrate. Pôsobnosť smernice 2008/115, ako jednoznačne vyplýva z jej článku 2 ods. 1, totiž nemožno zmeniť odporúčaním Komisie, ktoré nemá záväzný účinok.

48 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy treba na prvú otázku odpovedať tak, že článok 2 ods. 1 smernice 2008/115 sa má vykladať v tom zmysle, že táto smernica sa uplatňuje na zákaz vstupu a pobytu uložený členským štátom, ktorý nevyužil možnosť stanovenú v článku 2 ods. 2 písm. b) uvedenej smernice, štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa nachádza na jeho území a voči ktorému bolo vydané rozhodnutie o vyhostení z dôvodov verejnej bezpečnosti a verejného poriadku na základe predchádzajúceho odsúdenia v trestnom konaní.

O druhej otázke

49 Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má smernica 2008/115 vykladať v tom zmysle, že bráni zachovaniu platnosti zákazu vstupu a pobytu uloženého členským štátom voči štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa nachádza na jeho území a voči ktorému bolo vydané právoplatné rozhodnutie o vyhostení z dôvodov verejnej bezpečnosti a verejného poriadku na základe predchádzajúceho odsúdenia v trestnom konaní, pokiaľ bolo rozhodnutie o návrate prijaté voči tomuto štátnemu príslušníkovi uvedeným členským štátom zrušené.

50 Treba pripomenúť, že článok 3 bod 6 smernice 2008/115 definuje pojem „zákaz vstupu“ ako „správne alebo súdne rozhodnutie alebo akt, ktorým sa na stanovené obdobie zakazuje vstup na územie členských štátov a pobyt na tomto území a ktoré je pripojené k rozhodnutiu o návrate“. Toto posledné uvedené rozhodnutie je definované v článku 3 bode 4 tejto smernice ako „správne alebo súdne rozhodnutie, alebo akt, ktorým sa ustanovuje alebo vyhlasuje, že štátny príslušník tretej krajiny sa zdržiava na území neoprávnene a ktorým sa ukladá alebo ustanovuje povinnosť návratu“.

51 V zmysle článku 11 ods. 1 smernice 2008/115 sa k rozhodnutiam o návrate pripája zákaz vstupu, ak sa nestanovila lehota na dobrovoľný odchod, alebo ak sa nesplnila povinnosť návratu. V ostatných prípadoch sa k rozhodnutiam o návrate môže pripojiť zákaz vstupu.

52 Zo znenia uvedených ustanovení vyplýva, že „zákaz vstupu“ má doplniť rozhodnutie o návrate, pričom dotknutej osobe zakazuje po určité obdobie po jej návrate, tak ako je tento pojem definovaný v článku 3 bode 3 smernice 2008/115, a teda po jej odchode z územia členského štátu, opätovne vstúpiť na toto územie a následne sa na ňom zdržiavať [rozsudky z 26. júla 2017, Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590, bod 45, ako aj zo 17. septembra 2020, JZ (Trest odňatia slobody v prípade zákazu vstupu), C-806/18, EU:C:2020:724, body 32]. Zákaz vstupu vyvoláva v dôsledku toho svoje účinky až od okamihu, keď dotknutá osoba skutočne opustí územie členských štátov [pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. septembra 2020, JZ (Trest odňatia slobody v prípade zákazu vstupu), C-806/18, EU:C:2020:724, bod 33].

53 V prejednávanej veci vnútroštátny súd na jednej strane uviedol, že v nemeckom práve je príkaz na opustenie územia pod hrozbou odsunu v zmysle § 59 AufenthG „rozhodnutím o návrate“ v zmysle článku 3 bodu 4 smernice 2008/115, a na druhej strane, že hoci bol voči BZ pôvodne vydaný takýto príkaz, bol následne zrušený, takže zákaz vstupu a pobytu vydaný voči BZ nie je v súčasnosti spojený s akýmkoľvek rozhodnutím o návrate.

54 Ako uviedol generálny advokát v bode 82 svojich návrhov, ak zákaz vstupu, na ktorý sa vzťahuje smernica 2008/115, môže vyvolávať svoje vlastné právne účinky až po dobrovoľnom alebo nútenom výkone rozhodnutia o návrate, nemôže byť ponechaný v platnosti po zrušení tohto rozhodnutia o návrate.

55 V tejto súvislosti treba ešte spresniť, že z článku 6 ods. 1 smernice 2008/115 vyplýva, že bez toho, aby boli dotknuté výnimky stanovené v odsekoch 2 až 5 tohto článku, sú členské štáty povinné vydať rozhodnutie o návrate voči každému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na ich území.

56 Z toho vyplýva, že ak členský štát rozhoduje o štátnom príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa nachádza na jeho území a nemá alebo už nemá platné povolenie na pobyt, tento členský štát musí podľa relevantných ustanovení určiť, či treba tomuto štátnemu príslušníkovi vydať nové povolenie na pobyt. Ak to tak nie je, dotknutý členský štát je povinný vydať voči uvedenému štátnemu príslušníkovi rozhodnutie o návrate, ktoré v súlade s článkom 11 ods. 1 smernice 2008/115 bude alebo musí byť spojené so zákazom vstupu v zmysle článku 3 bodu 6 tejto smernice.

57 V dôsledku toho, ako v podstate uviedol generálny advokát v bode 81 svojich návrhov, bolo by v rozpore tak s cieľom smernice 2008/115, ako je uvedený v jej článku 1, ako aj so znením článku 6 tejto smernice, keby sa tolerovala existencia medzistupňa postavenia štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí by sa nachádzali na území členského štátu bez práva alebo povolenia na pobyt, a prípadne by sa na nich vzťahoval zákaz vstupu, ale voči ktorým by nebolo vydané žiadne platné rozhodnutie o návrate.

58 Predchádzajúce úvahy zostávajú platné aj v prípade štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu, ktorí podobne ako BZ nemôžu byť vyhostení, keďže tomu bráni zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia.

59 Ako totiž uviedol generálny advokát v bode 87 svojich návrhov, z článku 9 ods. 1 písm. a) smernice 2008/115 vyplýva, že táto okolnosť neodôvodňuje neprijatie rozhodnutia o návrate štátneho príslušníka tretej krajiny v takejto situácii, ale len odklad jeho odsunu v rámci výkonu uvedeného rozhodnutia.

60 Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosť, že rozhodnutie o vyhostení, akým je rozhodnutie vydané voči BZ, nadobudlo právoplatnosť, nemôže odôvodniť zachovanie platnosti zákazu vstupu a pobytu, pokiaľ vo vzťahu k BZ neexistuje žiadne rozhodnutie o návrate.

61 Vzhľadom na všetky tieto úvahy treba na druhú otázku odpovedať tak, že smernica 2008/115 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni zachovaniu platnosti zákazu vstupu a pobytu uloženého členským štátom voči štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa nachádza na jeho území a voči ktorému bolo vydané právoplatné rozhodnutie o vyhostení z dôvodov verejnej bezpečnosti a verejného poriadku na základe predchádzajúceho odsúdenia v trestnom konaní, pokiaľ bolo rozhodnutie o návrate prijaté voči tomuto štátnemu príslušníkovi uvedeným členským štátom zrušené, hoci sa toto rozhodnutie o vyhostení stalo právoplatné.

O trovách

62 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (štvrtá komora) rozhodol takto:

1. **Článok 2 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území, sa má vykladať v tom zmysle, že táto smernica sa uplatňuje na zákaz vstupu a pobytu uložený členským štátom, ktorý nevyužil možnosť stanovenú v článku 2 ods. 2 písm. b) uvedenej smernice, štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa nachádza na jeho území a voči ktorému bolo vydané rozhodnutie o vyhostení z dôvodov verejnej bezpečnosti a verejného poriadku na základe predchádzajúceho odsúdenia v trestnom konaní.**

2. **Smernica 2008/115 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni zachovaniu platnosti zákazu vstupu a pobytu uloženého členským štátom voči štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa nachádza na jeho území a voči ktorému bolo vydané právoplatné rozhodnutie o vyhostení z dôvodov verejnej bezpečnosti a verejného poriadku na základe predchádzajúceho odsúdenia v trestnom konaní, pokiaľ bolo rozhodnutie o návrate prijaté voči tomuto štátnemu príslušníkovi uvedeným členským štátom zrušené, hoci sa toto rozhodnutie o vyhostení stalo právoplatné.**

Podpisy