Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 5. júna 2014*

„Vízová, azylová, prisťahovalecká politika a iné politiky, ktoré sa týkajú voľného pohybu osôb — Smernica 2008/115/ES — Návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín — Článok 15 — Zaistenie — Predĺženie zaistenia — Povinnosti správneho alebo súdneho orgánu — Súdne preskúmanie — Neexistencia dokladov totožnosti štátneho príslušníka tretej krajiny — Prekážky vykonania rozhodnutia o odsune — Odmietnutie veľvyslanectva dotknutej tretej krajiny vystaviť doklad totožnosti umožňujúci návrat štátneho príslušníka tejto krajiny — Riziko úteku — Odôvodnené predpoklady na odsun — Nedostatok spolupráce — Prípadná povinnosť dotknutého členského štátu vystaviť predbežný doklad o postavení osoby“

Vo veci C-146/14 PPU,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Administrativen săd Sofija-grad (Bulharsko) z 28. marca 2014 a doručený Súdnemu dvoru 28. marca 2014, ktorý súvisí s konaním:

**Bašir Mohamed Ali Mahdi,**

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda tretej komory M. Ilešič, sudcovia C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh (spravodajca), C. Toader a E. Jarašiūnas,

generálny advokát: M. Szpunar,

tajomník: M. Aleksejev, referent,

so zreteľom na návrh vnútroštátneho súdu z 28. marca 2014, doručený Súdnemu dvoru v ten istý deň, prejednať prejudiciálny návrh v rámci naliehavého konania podľa článku 107 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora,

so zreteľom na rozhodnutie tretej komory z 8. apríla 2014 vyhovieť uvedenému návrhu,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 12. mája 2014,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— bulharská vláda, v zastúpení: E. Petranova a D. Drambozova, splnomocnené zástupkyne,

— direktor na Direkcija „Migracija“ pri Ministerstvo na vătrešnite raboti, v zastúpení: D. Petrov, splnomocnený zástupca,

* Jazyk konania: bulharčina.

— Európska komisia, v zastúpení: M. Condou-Durande a S. Petrova, splnomocnené zástupkyne,

po vypočutí generálneho advokáta,

vyhlásil tento

## Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 15 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, s. 98).

2 Tento návrh bol podaný v rámci správneho konania začatého na podnet direktora na Direkcija „Migracija“ pri Ministerstvo na vătrešnite raboti (riaditeľ Riaditeľstva pre migráciu pri ministerstve vnútra, ďalej len „riaditeľ“) a smerujúceho k tomu, aby Administrativen săd Sofija-grad (Správny súd v Sofii) *ex offo* rozhodol o predĺžení zaistenia pána Mahdiho, sudánskeho štátneho príslušníka, zaisteného v osobitnom zariadení uvedeného riaditeľstva na dočasné umiestnenie cudzincov zriadenom v Busmanci (Bulharsko) (ďalej len „zariadenie na dočasné umiestnenie v Busmanci“), nachádzajúcom sa v správnom obvode Sofie.

### Právny rámec

*Právo Únie*

3 Smernica 2008/115 bola prijatá najmä na základe článku 63 prvého odseku bodu 3 písm. b) ES, teraz článku 79 ods. 2 písm. c) ZFEÚ. Odôvodnenia 6, 11 až 13, 16, 17 a 24 tejto smernice stanovujú:

„(6) členské štáty zabezpečia, aby sa ukončenie nelegálneho pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín uskutočnilo prostredníctvom spravodlivého a transparentného postupu. V súlade so všeobecnými zásadami práva EÚ by sa mali rozhodnutia prijaté podľa tejto smernice prijímať na individuálnom základe a na základe objektívnych kritérií, čo znamená, že by sa malo zvažovať viac, ako len samotná skutočnosť nelegálneho pobytu…

…

(11) Na zabezpečenie účinnej ochrany záujmov dotknutých osôb by sa mal stanoviť spoločný minimálny súbor právnych záruk týkajúcich sa rozhodnutí vzťahujúcich sa na návrat. Potrebná právna pomoc sa poskytuje osobám, ktoré nemajú dostatočné prostriedky. Členské štáty by mali stanoviť vo vnútroštátnych právnych predpisoch, v ktorých prípadoch sa právna pomoc pokladá za potrebnú.

(12) Mala by sa riešiť situácia štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu, ale ešte nemôžu byť odsunutí. Zabezpečenie ich základných potrieb by sa malo vymedziť v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi. Na účely preukázania ich osobitnej situácie v prípade správnych kontrol alebo preskúmaní by sa malo týmto osobám vystaviť písomné potvrdenie o ich situácii. Členské štáty by mali mať široké právomoci, pokiaľ ide o formu a úpravu tohto písomného potvrdenia a malo by sa im tiež umožniť vložiť písomné potvrdenie do rozhodnutí vzťahujúcich sa na návrat prijatých podľa tejto smernice.

(13) Použitie donucovacích opatrení by malo byť striktne viazané na zásady primeranosti a účinnosti z hľadiska použitých prostriedkov a sledovaných cieľov. Mali by sa stanoviť minimálne procesné záruky pre nútený návrat…

…

(16) Využitie zaistenia na účely odsunu by malo byť s ohľadom na použité prostriedky a sledované ciele obmedzené a viazané na zásadu primeranosti. Zaistenie je oprávnené len na prípravu návratu alebo vykonanie procesu odsunu a ak by uplatnenie miernejších donucovacích opatrení nebolo dostatočné.

(17) So zaistenými štátnymi príslušníkmi tretích krajín by sa malo zaobchádzať humánnym a dôstojným spôsobom pri rešpektovaní ich základných práv a v súlade s medzinárodným a vnútroštátnym právom. …

…

(24) Táto smernica rešpektuje základné práva a zachováva zásady uznané najmä v Charte základných práv Európskej únie [(ďalej len ‚Charta')]."

4 Článok 1 tejto smernice, nazvaný „Predmet", 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."

5 Podľa článku 3 smernice 2008/115, nazvaného „Vymedzenie pojmov":

„Na účely tejto smernice sa uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:

…

7. ‚riziko úteku' je existencia dôvodov, ktoré vychádzajú z objektívnych kritérií vymedzených zákonom, v konkrétnom prípade sa domnievať, že štátny príslušník tretej krajiny, voči ktorému prebieha konanie o návrate, môže utiecť;

…"

6 Článok 6 ods. 4 uvedenej smernice stanovuje:

„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."

7 Podľa článku 15 smernice 2008/115, nazvaného „Zaistenie“:

„1. Pokiaľ sa v osobitnom prípade nedajú účinne uplatniť iné dostatočné, ale menej prísne donucovacie opatrenia, členské štáty môžu zaistiť len štátneho príslušníka tretej krajiny, voči ktorému prebieha konanie o návrate, s cieľom pripraviť návrat a/alebo vykonať proces odsunu, a to najmä keď:

a) existuje riziko úteku, alebo

b) dotknutý štátny príslušník tretej krajiny sa vyhýba alebo bráni procesu prípravy návratu alebo odsunu.

Zaistenie sa vždy uskutočňuje na čo najkratšie obdobie, trvá, len pokiaľ prebiehajú prípravy na odsun, a vykonáva sa s náležitou starostlivosťou.

2. Zaistenie nariaďujú správne alebo súdne orgány.

Zaistenie sa nariaďuje písomne s uvedením skutkových a právnych dôvodov.

Ak zaistenie nariadili správne orgány, členské štáty:

a) buď zabezpečia rýchle súdne preskúmanie zákonnosti zaistenia, o ktorom sa rozhodne v čo najkratšom čase od začiatku zaistenia,

b) alebo poskytnú dotknutému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny právo podať návrh na začatie konania, v rámci ktorého sa zákonnosť zaistenia preverí postupom rýchleho súdneho preskúmania, o ktorom sa rozhodne v čo najkratšom čase od začiatku príslušného konania. V takomto prípade členské štáty bezodkladne informujú štátneho príslušníka tretej krajiny o možnosti podania návrhu na začatie takéhoto konania.

Ak sa zistí, že zaistenie nie je zákonné, dotknutý štátny príslušník tretej krajiny bude bezodkladne prepustený.

3. V každom prípade sa zaistenie preskúma v primeraných lehotách buď na žiadosť dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny alebo *ex offo*. V prípade predĺženia lehoty zaistenia na preskúmanie dohliada súdny orgán.

4. Zaistenie prestáva byť odôvodnené a dotknutá osoba sa bezodkladne prepustí, ak už z právnych alebo iných dôvodov neexistuje odôvodnený predpoklad na odsun alebo už neplatia podmienky ustanovené v odseku 1.

5. Zaistenie trvá, kým sú splnené podmienky ustanovené v odseku 1 a kým je to potrebné na zabezpečenie úspešného odsunu. Každý členský štát stanoví maximálnu lehotu zaistenia, ktorá nesmie presiahnuť šesť mesiacov.

6. Členské štáty môžu lehotu zaistenia uvedenú v odseku 5 predĺžiť len na obmedzený čas, a to nie dlhšie ako ďalších dvanásť mesiacov v súlade s vnútroštátnym právom, v prípadoch, keď je napriek všetkým ich primeraným snahám pravdepodobné, že proces odsunu bude trvať dlhšie:

a) z dôvodu nedostatočnej spolupráce dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny alebo

b) z dôvodu omeškania pri získavaní nevyhnutných dokladov od tretích krajín.“

*Bulharské právo*

8 Smernica 2008/115 bola prebratá do bulharského práva zákonom o cudzincoch v Bulharskej republike (Zakon za čuždencite v Republika Bălgarija, DV č. 153 z 23. decembra 1998) v znení uplatniteľnom na skutkové okolnosti veci samej (DV č. 108 zo 17. decembra 2013, ďalej len „zákon o cudzincoch“).

9 Článok 44 ods. 5 tohto zákona stanovuje:

„Keď existuje prekážka brániaca cudzincovi ihneď opustiť územie iného štátu alebo doň vstúpiť, tento cudzinec je na základe rozhodnutia orgánu, ktorý vydal správne donucovacie opatrenie, povinný sa každý týždeň dostavovať na miestne oddelenie ministerstva vnútra podľa pravidiel stanovených vykonávacou vyhláškou k uvedenému zákonu, pokiaľ prekážka výkonu opatrenia vrátenia na hranicu alebo vyhostenia nebola odstránená a neboli prijaté opatrenia na jeho okamžitý odsun.“

10 Podľa článku 44 ods. 6 zákona o cudzincoch, ak správne donucovacie opatrenie nemôže byť uplatnené voči štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorého totožnosť nemohla byť zistená, ak tento príslušník bráni výkonu rozhodnutia, ktorým sa mu ukladá uvedené opatrenie, alebo ak existuje zjavné riziko jeho úteku, orgán, ktorý toto opatrenie prijal, môže nariadiť aj správne zaistenie tohto príslušníka v zariadení na dočasné umiestnenie cudzincov, aby sa zariadilo jeho vrátenie na hranicu Bulharskej republiky alebo jeho vyhostenie.

11 Článok 44 ods. 8 tohto zákona znie:

„Správne zaistenie trvá, pokiaľ trvajú okolnosti uvedené v odseku 6, nie však dlhšie ako šesť mesiacov. Príslušné orgány spoločne s riaditeľom… z úradnej povinnosti raz do mesiaca preveria, či sú splnené podmienky na zaistenie. Vo výnimočných prípadoch, ak dotknutá osoba odmieta spolupracovať s príslušnými orgánmi, ak sa oneskorilo získanie dokladov potrebných na jej vrátenie alebo vyhostenie, sa obdobie zaistenia môže predĺžiť na dvanásť mesiacov. Ak sa vzhľadom na konkrétne okolnosti prípadu konštatuje, že už neexistuje odôvodnený predpoklad na odsun cudzinca z právnych alebo technických dôvodov, dotknutá osoba sa ihneď prepustí.“

12 V súlade s článkom 46a ods. 1 uvedeného zákona možno rozhodnutie o umiestnení v zariadení na dočasné umiestnenie napadnúť opravným prostriedkom podľa pravidiel stanovených v správnom poriadku (Administrativnoprocesualen kodex) v lehote 14 dní odo dňa skutočného umiestnenia.

13 Článok 46a ods. 2 toho istého zákona stanovuje:

„Súd prejednávajúci vec podľa predchádzajúceho odseku rozhodne o opravnom prostriedku na verejnom pojednávaní rozhodnutím vydaným v lehote jedného mesiaca od začatia konania. Dotknutá osoba nie je povinná dostaviť sa na pojednávanie. Rozhodnutie prvostupňového súdu možno napadnúť opravným prostriedkom na Vărchoven administrativen săd, ktorý rozhodne v lehote dvoch mesiacov.“

14 Článok 46a ods. 3 a 4 zákona o cudzincoch znie:

„3. Riaditeľ zariadenia na dočasné umiestnenie cudzincov predkladá každých šesť mesiacov zoznam cudzincov, ktorí sa v ňom z dôvodu existencie prekážky brániacej ich odsunu z územia zdržiavali dlhšie ako šesť mesiacov. Tento zoznam sa zasiela správnemu súdu miesta, kde sa zariadenie na dočasné umiestnenie nachádza.

4. Každých šesť mesiacov umiestnenia v zariadení na dočasné umiestnenie súd z úradnej povinnosti alebo na žiadosť dotknutého cudzinca rozhodne na neverejnom zasadnutí o predĺžení zaistenia, jeho nahradení alebo prepustení. Uznesenie súdu možno napadnúť opravným prostriedkom podľa pravidiel stanovených v správnom poriadku.“

15 Podľa § 1 bodu 4c vykonávacích predpisov k zákonu o cudzincoch je existencia „rizika úteku štátneho príslušníka tretej krajiny, voči ktorému sa uplatnilo správne donucovacie opatrenie“, preukázaná v prípade, ak vzhľadom na skutkové okolnosti existuje odôvodnená domnienka, že dotknutá osoba sa pokúsi obísť výkon nariadeného opatrenia. V tejto súvislosti tieto ustanovenia spresňujú, že takýmto rizikom môže byť okolnosť, že dotknutú osobu nemožno nájsť v mieste jej bydliska, kde sa prihlásila na pobyt, ďalej existencia predchádzajúcich porušení verejného poriadku alebo existencia predchádzajúcich odsúdení dotknutého štátneho príslušníka napriek jeho rehabilitácii, okolnosť, že dotknutý štátny príslušník neodišiel z krajiny v lehote stanovenej na dobrovoľný odchod, okolnosť, že dotknutý štátny príslušník dal jasne najavo, že sa nepodriadi opatreniu, ktoré mu bolo uložené, okolnosť, že má falošné doklady alebo nemá žiadne doklady, okolnosť, že dotknutý štátny príslušník poskytol nepravdivé údaje, okolnosť, že v minulosti už ušiel, a/alebo okolnosť, že nedodržal zákaz vstupu.

## Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

16 Pán Mahdi bol zadržaný 9. augusta 2013 na hraničnom priechode v Bregove v Bulharsku. Nemal pri sebe žiadny doklad totožnosti, ale identifikoval sa ako Bašir Mohamed Ali Mahdi, sudánsky štátny príslušník.

17 Rozhodnutím z toho istého dňa bolo voči pánovi Mahdimu vydané správne donucovacie opatrenie „vrátenia cudzinca na hranicu“, ako aj opatrenie „zákazu vstupu cudzinca na územie Bulharskej republiky“.

18 Pán Mahdi bol v súlade s týmito rozhodnutiami zaistený nasledujúci deň, 10. augusta 2013, a umiestnený do zariadenia na dočasné umiestnenie v Busmanci, kým nebude možné vykonať donucovacie správne opatrenia, to znamená do získania dokumentov, ktoré mu umožnia cestovať mimo Bulharska.

19 Dňa 12. augusta 2013 pán Mahdi podpísal pred bulharskými správnymi orgánmi vyhlásenie o súhlase s dobrovoľným návratom do Sudánu.

20 Dňa 13. augusta 2013 zaslal riaditeľ veľvyslanectvu Sudánskej republiky list, ktorým ho informuje o opatreniach prijatých voči pánovi Mahdimu, ako aj o jeho umiestnení v zariadení na dočasné umiestnenie v Busmanci.

21 Následne došlo v deň, ktorý v spise nie je uvedený, k stretnutiu medzi zástupcom tohto veľvyslanectva a pánom Mahdim, počas ktorého tento zástupca potvrdil totožnosť dotknutej osoby, ale odmietol mu vystaviť doklad totožnosti, ktorý by mu umožnil vycestovať z Bulharska. Toto odmietnutie sa pravdepodobne zakladalo na skutočnosti, že pán Mahdi sa nechcel vrátiť do Sudánu. Dotknutá osoba potom bulharským orgánom oznámila, že sa nechce dobrovoľne vrátiť do Sudánu. Zástupca veľvyslanectva Sudánskej republiky zrejme vnútroštátnemu súdu potvrdil, že za takýchto okolností je nemožné vydať pánovi Mahdimu cestovný doklad, pokiaľ sa nechce dobrovoľne vrátiť do krajiny pôvodu.

22 Dňa 16. augusta 2013 vykonala pani Ruseva, bulharská štátna príslušníčka, vyhlásenie u notára, podľa ktorého má pán Mahdi pri pobyte v Bulharsku zabezpečené vlastné prostriedky na živobytie a ubytovanie, a požiadala riaditeľa o prepustenie pána Mahdiho na základe zloženia zábezpeky. Toto vyhlásenie bolo overené a potvrdené policajnými orgánmi 26. augusta 2013.

23 Dňa 27. augusta 2013 riaditeľ s ohľadom na vyhlásenie pani Rusevovej navrhol svojmu nadriadenému, aby bolo rozhodnutie o umiestení pána Mahdiho v správnom zaistení zrušené a aby bolo voči nemu prijaté miernejšie donucovacie opatrenie, konkrétne „hlásiť sa raz do mesiaca na miestnom oddelení ministerstva vnútra v mieste svojho pobytu“, a to až do odstránenia prekážok vykonania rozhodnutia o vrátení na hranicu, ktoré sa na neho vzťahuje.

24 Dňa 9. septembra 2013 bol tento návrh zamietnutý s odôvodnením, že pán Mahdi nevstúpil do Bulharska legálne, že nemá povolenie na pobyt v Bulharsku, že mu národná agentúra pre utečencov 29. decembra 2012 odmietla priznať postavenie utečenca a že sa dopustil trestného činu, keď prekročil štátnu hranicu medzi Bulharskom a Srbskom mimo miest stanovených na tento účel.

25 Proti rozhodnutiu o umiestnení do správneho zaistenia ani proti odmietnutiu nahradenia tohto rozhodnutia menej prísnymi opatreniami navrhnutými riaditeľom nebol podaný nijaký opravný prostriedok.

26 Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že veľvyslanectvo Sudánskej republiky až doposiaľ nevydalo nijaký doklad totožnosti, ktorý by pánovi Mahdimu umožnil vycestovať z Bulharska, a že táto osoba je stále umiestnená v zariadení na dočasné umiestnenie v Busmanci.

27 Vec sama sa začala doručením listu zaslaného riaditeľom približne 9. februára 2014 a na konci obdobia šiestich mesiacov prvotného zaistenia, ktorým sa požadovalo, aby vnútroštátny súd *ex offo* na základe článku 46a ods. 3 a 4 zákona o cudzincoch nariadil predĺženie zaistenia pána Mahdiho.

28 Vnútroštátny súd spresňuje, že podľa článku 46a ods. 3 a 4 zákona o cudzincoch predloží vedúci dotknutého zariadenia na dočasné umiestnenie správnemu súdu, v ktorého obvode sa toto zariadenie nachádza, každých šesť mesiacov zoznam cudzincov, ktorí v ňom z dôvodu prekážok ich odsunu z územia bývali dlhšie ako šesť mesiacov. Každých šesť mesiacov umiestenia v zariadení na dočasné umiestnenie rozhodne uvedený súd *ex offo* na neverejnom zasadnutí o predĺžení zaistenia dotknutej osoby, prijatí náhradných opatrení alebo skončení zaistenia tejto osoby.

29 Vnútroštátny súd si kladie predovšetkým otázku zlučiteľnosti správneho konania o preskúmaní umiestnenia v zariadení na dočasné umiestnenie upraveného bulharským právom s právom Únie, a najmä s požiadavkami stanovenými smernicou 2008/115.

30 Podľa vnútroštátneho súdu sa povaha preskúmania, ktoré môže vykonať, líši v závislosti od toho, či koná ako súdny, alebo ako správny orgán. Konkrétne, pokiaľ rozhoduje ako súdny orgán, nemôže rozhodnúť vo veci a preskúmať pôvodné rozhodnutie o umiestnení do zariadenia na dočasné umiestnenie, keďže podľa bulharského procesného práva je jeho úloha obmedzená na preskúmanie dôvodov predĺženia zaistenia dotknutej osoby, ako sú uvedené v liste riaditeľa, ktorý začal konanie, ako je konanie dotknuté vo veci samej. Uvedený súd kladie tiež otázky týkajúce sa rizika úteku v prípade, ako je prípad vo veci samej, keď dotknutá osoba, ktorá nemá doklady totožnosti, vyhlásila pred bulharskými orgánmi, že sa nechce vrátiť do krajiny svojho pôvodu. Vnútroštátny súd sa tiež pýta na správanie tejto osoby. Kladie otázku, či skutočnosť, že dotknutá osoba nemá doklady totožnosti, môže byť považovaná za nedostatok spolupráce v rámci konania o odsune. S ohľadom na všetky tieto okolnosti má vnútroštátny súd pochybnosti o tom, či je predĺženie zaistenia pána Mahdiho odôvodnené.

31 Za týchto podmienok sa Administrativen sad Sofija-grad rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Má sa článok 15 ods. 3 a 6 smernice 2008/115 v spojení s článkami 6 a 47 Charty týkajúcimi sa práva na súdne preskúmanie a na účinnú súdnu ochranu vykladať v tom zmysle, že:

a) keď je správny orgán podľa vnútroštátneho práva členského štátu povinný raz za mesiac preskúmať zaistenie bez toho, aby mal výslovnú povinnosť vydať správne opatrenie, a *ex offo* musí súdu predkladať zoznam zaistených štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú zaistení z dôvodu prekážky odsunu a ktorým uplynulo obdobie zákonnej maximálnej dĺžky prvotného zaistenia, je správny orgán povinný buď k času uplynutia obdobia prvotného zaistenia stanoveného v individuálnom rozhodnutí vydať výslovné opatrenie preskúmavajúce zaistenie s ohľadom na dôvody predĺženia zaistenia predpokladané právom Únie, alebo dotknutú osobu prepustiť;

b) keď vnútroštátne právo členského štátu priznáva súdu právomoc po uplynutí maximálnej dĺžky prvotného zaistenia určenej vnútroštátnym právom nariadiť na účely odsunu predĺženie zaistenia, nahradiť ho menej prísnym opatrením alebo nariadiť prepustenie štátneho príslušníka tretej krajiny, má súd v situácii, ako je situácia vo veci samej, preskúmať zákonnosť opatrenia preskúmavajúceho zaistenie, právne a faktické dôvody nevyhnutnosti jeho predĺženia a jeho dĺžky tak, že rozhodne o trvaní zaistenia, jeho nahradení alebo prepustení dotknutej osoby;

c) pri zohľadnení dôvodov stanovených právom Únie na predĺženie zaistenia povoľuje súdu preskúmať zákonnosť opatrenia preskúmavajúceho zaistenie, ktoré uvádza len dôvody, pre ktoré nie je možné vykonať rozhodnutie o odsune štátneho príslušníka tretej krajiny, takže výlučne na základe skutočností tvrdených správnym orgánom a ním predložených dôkazov, ako aj námietok a skutočností uvedených štátnym príslušníkom tretej krajiny rozhodne o pokračovaní zaistenia, jeho nahradení alebo prepustení dotknutej osoby?

2. Má sa článok 15 ods. 1 a 6 smernice 2008/115 v situácii, ako je situácia v predmetnej veci, vykladať tak, že samostatný dôvod predĺženia zaistenia založený na skutočnosti, že osoba nemá doklady totožnosti, stanovený vnútroštátnym právom je zlučiteľný s právom Únie, pretože vychádza z dvoch hypotéz uvedených v tomto odseku 6, v rozsahu, v akom je podľa vnútroštátneho práva dotknutého členského štátu možné sa domnievať, že za tohto predpokladu existuje odôvodnená domnienka, že dotknutá osoba by sa snažila obísť vykonanie rozhodnutia o odsune, čo v zmysle práva tohto členského štátu predstavuje riziko úteku?

3. Má sa článok 15 ods. 1 písm. a) a b) a článok 15 ods. 6 smernice 2008/115 v spojení s odôvodneniami 2 a 13 tejto smernice o rešpektovaní ľudských práv a dôstojnosti štátnych príslušníkov tretích krajín, ako aj o uplatnení zásady proporcionality v situácii, ako je situácia vo veci samej, vykladať tak, že umožňuje dospieť k záveru o existencii odôvodneného rizika úteku na základe toho, že dotknutá osoba nemá doklady totožnosti, nezákonne prekročila hranicu a vyhlásila, že sa nechce vrátiť do krajiny pôvodu napriek tomu, že predtým vyplnila vyhlásenie o dobrovoľnom návrate do svojej krajiny a poskytla správne údaje o svojej totožnosti, pričom tieto skutočnosti patria pod pojem ‚riziko úteku' adresáta rozhodnutia o navrátení v zmysle smernice 2008/115, ktoré je vo vnútroštátnom práve definované ako odôvodnená domnienka založená na okolnostiach, že dotknutá osoba sa pokúsi obísť výkon rozhodnutia o navrátení?

4. Má sa článok 15 ods. 1 písm. a) a b) a článok 15 ods. 4 a 6 smernice 2008/115 v spojení s jej odôvodneniami 2 a 13 o rešpektovaní ľudských práv a dôstojnosti štátnych príslušníkov tretích krajín, ako aj o uplatnení zásady proporcionality v situácii, ako je situácia vo veci samej, vykladať tak, že:

   a) štátny príslušník tretej krajiny nespolupracuje pri príprave výkonu rozhodnutia o jeho navrátení do krajiny pôvodu, keď úradníkovi veľvyslanectva tejto krajiny ústne uvedie, že sa nechce vrátiť do krajiny pôvodu, napriek tomu, že predtým vyplnil vyhlásenie o dobrovoľnom návrate a poskytol správne údaje o svojej identite, že došlo k omeškaniu pri získavaní nevyhnutných dokladov spôsobenému tretím štátom a existuje odôvodnený predpoklad výkonu rozhodnutia o navrátení, keď za týchto okolností veľvyslanectvo takejto krajiny nevystaví doklady potrebné pre dotknutú osobu na cestu do krajiny jej pôvodu napriek tomu, že potvrdilo identitu dotknutej osoby;

   b) v prípade prepustenia štátneho príslušníka tretej krajiny uskutočneného preto, že neexistuje odôvodnený predpoklad výkonu rozhodnutia o odsune, pričom tento štátny príslušník nemá žiadne doklady totožnosti, nezákonne prekročil štátnu hranicu a vyhlásil, že sa nechce vrátiť do krajiny svojho pôvodu, má sa vychádzať z toho, že členský štát je povinný vystaviť predbežný dokument o postavení dotknutej osoby, ak veľvyslanectvo krajiny pôvodu za týchto okolností nevystaví doklady potrebné pre dotknutú osobu na cestu do krajiny jej pôvodu napriek tomu, že potvrdilo jej identitu?“

**O naliehavom konaní**

32 Administratívny súd Sofija-grad navrhol, aby sa tento návrh na začatie prejudiciálneho konania prejednal v rámci naliehavého konania upraveného v článku 107 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora.

33 Vnútroštátny súd tento návrh odôvodnil tým, že štátny príslušník tretej krajiny dotknutý vo veci samej je v zaistení a na jeho postavenie sa vzťahujú ustanovenia hlavy V Zmluvy o FEÚ o priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Vzhľadom na situáciu pána Mahdiho má odpoveď Súdneho dvora na prejudiciálne otázky rozhodujúci vplyv na rozhodnutie, či musí byť ponechaný v zariadení na dočasné umiestnenie v Busmanci, alebo má byť prepustený. Uvedený súd uvádza, že je potrebné, aby rozhodnutie o predĺžení zaistenia dotknutej osoby bolo prijaté čo najskôr.

34 Po prvé treba konštatovať, že predmetný návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu smernice 2008/115, ktorý patrí do tretej časti hlavy V Zmluvy o FEÚ. Je teda možné, aby bol tento návrh na začatie prejudiciálneho konania prejednaný v naliehavom prejudiciálnom konaní stanovenom v článku 23a Štatútu Súdneho dvora Európskej únie a v článku 107 jeho rokovacieho poriadku.

35 Po druhé treba konštatovať, ako to zdôrazňuje vnútroštátny súd, že pán Mahdi v tomto okamihu nie je na slobode a vyriešenie sporu vo veci samej môže mať za následok, že bude ihneď prepustený na slobodu.

36 Vzhľadom na uvedené tretia komora Súdneho dvora na základe návrhu sudcu spravodajcu po vypočutí generálneho advokáta rozhodla vyhovieť návrhu vnútroštátneho súdu, aby sa tento návrh na začatie prejudiciálneho konania prejednal v rámci naliehavého konania.

## O prejudiciálnych otázkach

*O prvej otázke písm. a)*

37 Svojou prvou otázkou písm. a) sa vnútroštátny súd pýta, či sa článok 15 ods. 3 a 6 smernice 2008/115, vykladaný so zreteľom na články 6 a 47 Charty, má vykladať v tom zmysle, že rozhodnutie prijaté príslušným orgánom na konci maximálneho obdobia prvotného zaistenia štátneho príslušníka tretej krajiny, ktoré sa týka pokračovania tohto zaistenia, musí mať formu písomného aktu obsahujúceho vecné a právne odôvodnenie tohto rozhodnutia.

38 Na úvod treba uviesť, že podľa článku 79 ods. 2 ZFEÚ je cieľom smernice 2008/115, ako vyplýva z jej odôvodnení 2 a 11, zavedenie účinnej politiky odsunu a repatriácie založenej na spoločných normách pre osoby, ktoré majú byť vrátené humánnym spôsobom a pri úplnom rešpektovaní ich ľudských práv a dôstojnosti.

39 Konania o návrate neoprávnene zdržiavajúcich sa štátnych príslušníkov tretích krajín zavedené touto smernicou sú teda spoločnými normami a postupmi uplatniteľnými v členských štátoch na návrat týchto príslušníkov. Členské štáty majú pri vykonávaní ustanovení uvedenej smernice vo viacerých ohľadoch priestor na voľnú úvahu, pričom zohľadnia osobitosti vnútroštátneho práva.

40 Podľa odôvodnenia 6 tej istej smernice by členské štáty mali zabezpečiť, aby sa ukončenie nelegálneho pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín uskutočnilo prostredníctvom spravodlivého a transparentného postupu. Podľa tohto odôvodnenia a v súlade so všeobecnými zásadami práva Únie by sa tiež rozhodnutia prijaté podľa smernice 2008/115 mali prijímať na individuálnom základe a na základe objektívnych kritérií, čo znamená, že by sa malo zvažovať viac, ako len samotná skutočnosť nelegálneho pobytu.

41 Podľa článku 15 ods. 2 smernice 2008/115 musí byť prvotné zaistenie štátneho príslušníka tretej krajiny, ktoré nemôže prekročiť maximálne obdobie šiestich mesiacov, nariadené správnymi alebo súdnymi orgánmi, a to písomne s uvedením skutkových a právnych dôvodov, na ktorých je rozhodnutie o zaistení založené (pozri v tomto zmysle rozsudok G. a R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, bod 29).

42 Podľa článku 15 ods. 6 uvedenej smernice môže byť toto prvotné zaistenie predĺžené v súlade s vnútroštátnym právom len na obmedzený čas, a to nie dlhšie ako ďalších dvanásť mesiacov, pokiaľ sú splnené určité vecné podmienky. Každé zaistenie, ktoré prekročí šesť mesiacov, musí byť podľa odseku 5 uvedeného článku považované za dlhodobé zaistenie na účely článku 15 ods. 3 tej istej smernice.

43 Článok 15 ods. 3 smernice 2008/15 okrem toho stanovuje, že v každom prípade sa zaistenie preskúma v primeraných lehotách buď na žiadosť dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny, alebo *ex offo*. V prípade predĺženia zaistenia na preskúmanie dohliada súdny orgán.

44 Zo všetkých týchto ustanovení vyplýva, že jedinou požiadavkou výslovne uvedenou v článku 15 smernice 2008/115, pokiaľ ide o prijatie písomného aktu, je požiadavka stanovená v odseku 2 tohto článku, a to že zaistenie sa nariaďuje písomne s uvedením skutkových a právnych dôvodov. Táto požiadavka prijať písomné rozhodnutie musí byť chápaná tak, že sa nevyhnutne vzťahuje aj na akékoľvek rozhodnutie o predĺžení zaistenia, pretože zaistenie a jeho predĺženie majú obdobnú povahu, keďže obe vedú k tomu, že dotknutý štátny príslušník tretej krajiny je zbavený slobody, aby sa pripravil jeho návrat alebo vykonal jeho odsun, a v každom z oboch prípadov musí mať tento štátny príslušník možnosť zoznámiť sa s odôvodnením rozhodnutia, ktoré bolo voči nemu prijaté.

45 Z judikatúry Súdneho dvora pritom vyplýva, že dodržanie tejto povinnosti oznámiť uvedené dôvody je nevyhnutné tak na umožnenie dotknutým štátnym príslušníkom tretej krajiny brániť svoje práva za najlepších možných podmienok a pri úplnom oboznámení sa s vecou rozhodnúť, či je potrebné obrátiť sa na príslušný súd, ako aj na umožnenie tomuto súdu v plnom rozsahu preskúmať zákonnosť dotknutého rozhodnutia (pozri v tomto zmysle rozsudky Heylens a i., 222/86, EU:C:1987:442, bod 15, ako aj Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia, C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 337).

46 Účinkom akéhokoľvek iného výkladu článku 15 ods. 2 a 6 smernice 2008/115 by bolo, že by pre štátneho príslušníka tretej krajiny bolo ťažšie spochybniť zákonnosť rozhodnutia o dlhodobom zaistení, ktoré proti nemu bolo vydané, než zákonnosť rozhodnutia o prvotnom zaistení, čím by bolo dotknuté základné právo na účinnú súdnu ochranu.

47 Treba však spresniť, že ustanovenia článku 15 tejto smernice nevyžadujú prijatie písomného „preskúmavacieho aktu“ podľa terminológie použitej vnútroštátnym súdom v prvej otázke písm. a). Orgány, ktoré preskúmavajú zaistenie štátneho príslušníka tretej krajiny v primeraných lehotách podľa článku 15 ods. 3 prvej vety uvedenej smernice, teda nemajú povinnosť prijať pri každom preskúmaní výslovné opatrenie v písomnej forme obsahujúce písomné a právne odôvodnenie tohto aktu.

48 Je však nevyhnutné spresniť, že pokiaľ orgán, ktorý vedie konanie o preskúmaní po uplynutí maximálneho obdobia prvotného zaistenia umožneného článkom 15 ods. 5 tej istej smernice, rozhodne o tomto zaistení, je povinný prijať toto rozhodnutie odôvodneným písomným aktom. V takom prípade totiž k preskúmaniu zaistenia a prijatiu rozhodnutia o zaistení dochádza v rovnakej procesnej fáze. Toto rozhodnutie preto musí spĺňať požiadavky vyplývajúce z článku 15 ods. 2 smernice 2008/115.

49 Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania ani z vyjadrenia bulharskej vlády na pojednávaní pritom jasne nevyplýva, či zoznam riaditeľa zaslaný vnútroštátnemu súdu na konci maximálneho obdobia prvotného zaistenia obsahuje rozhodnutie o tom, či má byť dotknutá osoba ďalej zaistená. Pokiaľ sa zistí, že týmto zoznamom riaditeľ rozhodol najmä o predĺžení zaistenia, uvedený zoznam musí spĺňať požiadavky uvedené v bode 44 tohto rozsudku. Vnútroštátnemu súdu prislúcha, aby v tejto súvislosti vykonal potrebné preverenia. Takéto rozhodnutie musí byť v každom prípade predmetom preskúmania súdnym orgánom podľa článku 15 ods. 3 uvedenej smernice.

50 Okrem toho treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry majú členské štáty pri neexistencii pravidiel práva Únie týkajúcich sa procesných podmienok pre akt preskúmania zaistenia aj naďalej v súlade so zásadou procesnej autonómie právomoc upraviť tieto podmienky, pri súčasnom dodržaní základných práv a plnej účinnosti ustanovení práva Únie týkajúcich sa tohto aktu (pozri analogicky rozsudok N., C-604/12, EU:C:2014:302, bod 41).

51 Z toho vyplýva, že právo Únie nebráni tomu, aby vnútroštátna právna úprava pri dodržaní týchto zásad stanovila povinnosť orgánu, ktorý v primeraných lehotách preskúmava zaistenie štátneho príslušníka tretej krajiny podľa článku 15 ods. 3 prvej vety smernice 2008/115, prijať po každom preskúmaní výslovný akt obsahujúci skutkové a právne dôvody. Takáto povinnosť môže vyplývať iba z vnútroštátneho práva.

52 S ohľadom na vyššie uvedené treba na prvú otázku písm. a) odpovedať tak, že článok 15 ods. 3 a 6 smernice 2008/115, vykladaný so zreteľom na články 6 a 47 Charty, sa má vykladať v tom zmysle, že akékoľvek rozhodnutie prijaté príslušným orgánom ku koncu maximálneho obdobia prvotného zaistenia štátneho príslušníka tretej krajiny, ktoré sa týka pokračovania tohto zaistenia, musí mať formu písomného aktu obsahujúceho skutkové a právne dôvody tohto rozhodnutia.

*O prvej otázke písm. b) a c)*

53 Svojou prvou otázkou písm. b) a c) sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa článok 15 ods. 3 a 6 smernice 2008/115, vykladaný so zreteľom na články 6 a 47 Charty, má vykladať v tom zmysle, že preskúmanie, ktoré musí vykonať súdny orgán, ktorému bola predložená žiadosť o predĺženie zaistenia štátneho príslušníka tretej krajiny, musí tomuto orgánu umožniť z prípadu na prípad vo veci rozhodnúť o predĺžení zaistenia dotknutého štátneho príslušníka, o možnosti nahradiť zaistenie miernejším donucovacím opatrením alebo o prepustení tohto štátneho príslušníka, pričom má uvedený orgán právomoc vychádzať zo skutočností a dôkazov uvedených správnym orgánom, ktorý mu vec predložil, ako aj z pripomienok prípadne podaných uvedeným štátnym príslušníkom.

54 V prvom rade treba uviesť, že Súdny dvor už rozhodol, že článok 15 smernice 2008/115 je natoľko bezpodmienečný a dostatočne presný, že na jeho vykonanie členskými štátmi netreba nijaké osobitné doplňujúce skutočnosti (pozri v tomto zmysle rozsudok El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 47).

55 Ako vyplýva z odôvodnení 13, 16, 17 a 24 smernice 2008/115, akékoľvek nariadené zaistenie, na ktoré sa táto smernica vzťahuje, je prísne upravené ustanoveniami kapitoly IV uvedenej smernice, aby sa zabezpečilo dodržanie zásady proporcionality s ohľadom na použité prostriedky a sledované ciele aj dodržanie základných práv dotknutých štátnych príslušníkov tretích krajín.

56 Ďalej, ako sa už pripomenulo v bode 43 tohto rozsudku, zo znenia článku 15 ods. 3 smernice 2008/115 jasne vyplýva, že preskúmanie akéhokoľvek dlhodobého zaistenia štátneho príslušníka tretej krajiny musí byť predmetom preskúmania súdnym orgánom. Je teda nevyhnutné uviesť, že súdny orgán rozhodujúci o možnosti predĺžiť prvotné zaistenie musí povinne vykonať preskúmanie uvedeného zaistenia, aj keď o toto preskúmanie výslovne nepožiadal orgán, ktorý mu vec predložil, a aj keď zaistenie dotknutého štátneho príslušníka už bolo predmetom preskúmania orgánom, ktorý nariadil prvotné zaistenie.

57 Článok 15 ods. 3 smernice 2008/115 však nespresňuje povahu uvedeného preskúmania. Treba teda pripomenúť zásady vyplývajúce z článku 15 tejto smernice, ktoré sa uplatnia v konaní, ako je konanie vo veci samej, a teda ktoré musia byť zohľadnené súdnym orgánom pri tomto preskúmaní.

58 Po prvé z vecných podmienok uvedených v článku 15 ods. 6 uvedenej smernice vyplýva, že prvotné obdobie zaistenia môže byť predĺžené iba vtedy, ak je pravdepodobné, že napriek riadnemu úsiliu dotknutého členského štátu bude vykonanie odsunu trvať dlhšie z dôvodu nedostatočnej spolupráce dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny alebo omeškania pri získavaní nevyhnutných dokladov z tretích krajín. O takom predĺžení musí byť rozhodnuté v súlade s vnútroštátnym právom a v žiadnom prípade nemôže prekročiť ďalších dvanásť mesiacov.

59 Po druhé článok 15 ods. 6 tej istej smernice treba vykladať v súlade s článkom 15 ods. 4, ktorý spresňuje, že ak sa ukáže, že odôvodnený predpoklad na odsun už neexistuje z právnych či iných dôvodov alebo už neplatia podmienky stanovené v článku 15 ods. 1 smernice 2008/115, zaistenie prestáva byť odôvodnené a tento štátny príslušník sa bezodkladne prepustí.

60 Pokiaľ ide o prvú požiadavku vyplývajúcu z článku 15 ods. 4 uvedenej smernice, Súdny dvor už spresnil, že aby bolo možné sa domnievať, že pretrváva „odôvodnený predpoklad“ na odsun v zmysle tohto ustanovenia, musí byť v čase preskúmavania zákonnosti zaistenia vnútroštátnym súdom zrejmé, že existuje skutočný predpoklad, že môže dôjsť k úspešnému odsunu s ohľadom na lehoty stanovené v článku 15 ods. 5 a 6 smernice 2008/115 (pozri v tomto zmysle rozsudok Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, bod 65).

61 Druhá požiadavka vyplývajúca z článku 15 ods. 4 smernice 2008/115 ukladá povinnosť preskúmať vecné podmienky uvedené v článku 15 ods. 1 tejto smernice, ktoré boli základom pôvodného rozhodnutia o zaistení dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny. Orgán rozhodujúci o prípadnom predĺžení zaistenia tohto štátneho príslušníka alebo jeho prípadnom prepustení musí teda určiť po prvé, či môžu byť v konkrétnom prípade účinne uplatnené iné dostatočne účinné, ale miernejšie donucovacie opatrenia, po druhé, či hrozí riziko úteku uvedeného štátneho príslušníka, a po tretie, či sa vyhýba príprave návratu či vykonaniu odsunu alebo ich inak sťažuje.

62 Z toho vyplýva, že súdny orgán, ktorý rozhoduje o žiadosti o predĺženie zaistenia, musí byť schopný rozhodnúť o všetkých skutkových a právnych okolnostiach relevantných na určenie, či je predĺženie zaistenia odôvodnené, s ohľadom na požiadavky uvedené v bodoch 58 až 61 tohto rozsudku, čo si vyžaduje dôkladné preskúmanie konkrétnych skutočností každého jednotlivého prípadu. Pokiaľ pôvodne nariadené zaistenie už nie je vzhľadom na tieto požiadavky odôvodnené, musí byť príslušný súdny orgán schopný nahradiť vlastným rozhodnutím rozhodnutie správneho orgánu, prípadne súdneho orgánu, ktorý nariadil prvotné zaistenie, a rozhodnúť o možnosti nariadiť náhradné opatrenie alebo prepustenie dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny. Súdny orgán rozhodujúci o žiadosti o predĺženie zaistenia tak na tento účel musí byť schopný vziať do úvahy skutkové okolnosti a dôkazy uplatnené správnym orgánom, ktorý nariadil prvotné zaistenie, ako aj všetky prípadné pripomienky dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny. Okrem toho musí byť schopný zistiť si akúkoľvek inú skutočnosť relevantnú pre rozhodnutie v prípade, že to považuje za nevyhnutné. Z toho vyplýva, že právomoci súdneho orgánu v rámci preskúmania nemôžu byť v žiadnom prípade obmedzené iba na skutočnosti predložené dotknutým správnym orgánom.

63 Akýkoľvek iný výklad článku 15 smernice 2008/115 by viedol k tomu, že by odseky 4 a 6 tohto článku boli zbavené potrebného účinku a súdne preskúmanie požadované v článku 15 ods. 3 druhej vete by bolo zbavené svojho obsahu, čím by sa ohrozilo uskutočnenie cieľov sledovaných uvedenou smernicou.

64 Na prvú otázku písm. b) a c) treba v dôsledku toho odpovedať tak, že článok 15 ods. 3 a 6 smernice 2008/115 sa má vykladať v tom zmysle, že preskúmanie, ktoré musí vykonať súdny orgán, ktorému bola predložená žiadosť o predĺženie zaistenia štátneho príslušníka tretej krajiny, musí tomuto orgánu umožniť z prípadu na prípad vecne rozhodnúť o predĺžení zaistenia dotknutého štátneho príslušníka, o možnosti nahradiť zaistenie miernejším donucovacím opatrením alebo o prepustení tohto štátneho príslušníka, pričom má uvedený orgán právomoc vychádzať tak zo skutočností a dôkazov uvedených správnym orgánom, ktorý mu žiadosť predložil, ako aj zo skutočností, dôkazov a pripomienok, ktoré sú mu prípadne predložené počas tohto konania.

*O druhej a tretej otázke*

65 Svojou druhou a treťou otázkou, ktoré treba preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa článok 15 ods. 1 a 6 smernice 2008/115 má vykladať v tom zmysle, že bráni takej vnútroštátnej právnej úprave, ako je právna úprava dotknutá vo veci samej, podľa ktorej prvotné šesťmesačné obdobie zaistenia môže byť predĺžené už z toho dôvodu, že dotknutý štátny príslušník tretej krajiny nemá doklady totožnosti, a teda existuje riziko úteku tohto štátneho príslušníka.

66 Po prvé treba pripomenúť, že pojem riziko úteku je vymedzený v článku 3 bode 7 smernice 2008/115, ktorý ho definuje ako existenciu dôvodov vychádzajúcich z objektívnych kritérií vymedzených zákonom, v konkrétnom prípade dôvodov domnievať sa, že štátny príslušník tretej krajiny, voči ktorému prebieha konanie o návrate, môže utiecť.

67 Po druhé existencia takéhoto rizika úteku je jedným z dôvodov výslovne uvedených v článku 15 ods. 1 smernice 2008/115 na odôvodnenie umiestnenia štátneho príslušníka tretej krajiny, v ktorého prípade prebieha konanie o návrat, do zaistenia, aby bol tento návrat pripravený alebo vykonaný odsun. Ako

sa už pripomenulo v bode 61 tohto rozsudku, toto ustanovenie spresňuje, že k takémuto zaisteniu môže dôjsť iba vtedy, ak v konkrétnom prípade nemôžu byť účinne uplatnené iné dostatočne účinné, ale miernejšie donucovacie opatrenia.

68 Po tretie, ako sa pripomenulo v bode 58 tohto rozsudku, podľa článku 15 ods. 6 uvedenej smernice môže byť predĺženie zaistenia nariadené iba vtedy, ak je pravdepodobné, že vykonanie odsunu bude trvať dlhšie z dôvodu nedostatočnej spolupráce dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny alebo omeškania pri získavaní nevyhnutných dokladov z tretích krajín bez toho, aby bola zmienená okolnosť, že dotknutá osoba nemá doklady totožnosti.

69 Ako sa ďalej konštatovalo v bode 61 tohto rozsudku, akémukoľvek rozhodnutiu o predĺžení zaistenia štátneho príslušníka tretej krajiny, a teda o existencii skutkových okolností stanovených v článku 15 ods. 6 smernice 2008/115, musí predchádzať preskúmanie vecných podmienok, na ktorých bolo založené prvotné zaistenie dotknutého štátneho príslušníka, čo si vyžaduje posúdenie okolností, ktoré viedli k pôvodnému konštatovaniu o existencii rizika úteku súdnym orgánom pri preskúmaní požadovanom v článku 15 ods. 3 druhej vete tejto smernice.

70 Ako Súdny dvor už konštatoval, akékoľvek posúdenie týkajúce sa rizika úteku sa musí opierať o individuálne preskúmanie prípadu dotknutej osoby (pozri rozsudok Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, bod 41). Okrem toho by podľa odôvodnenia 6 smernice 2008/115 mali byť rozhodnutia podľa tejto smernice prijímané na individuálnom základe a mali by byť založené na objektívnych kritériách.

71 V prejednávanej veci z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že bulharské právo v § 1 bode 4c vykonávacích predpisov k zákonu o cudzincoch spresňuje, že existencia rizika úteku štátneho príslušníka tretej krajiny je preukázaná v prípade, ak vzhľadom na skutkové okolnosti existuje odôvodnená domnienka, že dotknutá osoba sa pokúsi obísť výkon nariadeného opatrenia. Objektívne kritériá, ktoré môžu predstavovať takéto riziko, sú uvedené v bode 4c a zahŕňajú najmä okolnosť, že dotknutá osoba nemá žiadny doklad totožnosti.

72 Je teda úlohou vnútroštátneho súdu posúdiť skutkové okolnosti situácie dotknutého štátneho príslušníka, aby mohol pri preskúmaní podmienok stanovených v článku 15 ods. 1 smernice 2008/115 určiť, či môže byť, ako to navrhol vo veci samej riaditeľ, na tohto štátneho príslušníka účinne uplatnené miernejšie donucovacie opatrenie, a v prípade, že by sa to neukázalo možné, aby určil, či riziko jeho úteku naďalej pretrváva. Neexistenciu dokladov totožnosti môže tento súd vziať do úvahy iba v rámci posledného uvedeného prípadu.

73 Z vyššie uvedeného vyplýva, že skutočnosť, že dotknutý štátny príslušník tretej krajiny nemá doklady totožnosti, nemôže sama osebe odôvodniť predĺženie zaistenia stanovené v článku 15 ods. 6 smernice 2008/115.

74 V dôsledku toho treba na druhú a tretiu otázku odpovedať tak, že článok 15 ods. 1 a 6 smernice 2008/115 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni takej vnútroštátnej právnej úprave, ako je úprava dotknutá vo veci samej, podľa ktorej môže byť prvotné šesťmesačné obdobie zaistenia predĺžené už z dôvodu, že dotknutý štátny príslušník tretej krajiny nemá doklady totožnosti. Je úlohou vnútroštátneho súdu, aby v rámci rozhodnutia o predĺžení zaistenia dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny vykonal individuálne posúdenie skutkových okolností dotknutej veci s cieľom určiť, či môže byť na tohto štátneho príslušníka účinne uplatnené miernejšie donucovacie opatrenie alebo či existuje riziko jeho úteku.

*O štvrtej otázke písm. a)*

75 Svojou štvrtou otázkou písm. a) sa vnútroštátny súd pýta, či sa má článok 15 ods. 6 písm. a) smernice 2008/115 vykladať v tom zmysle, že štátny príslušník tretej krajiny, ktorý za okolností, ako sú okolnosti dotknuté vo veci samej, nezískal doklad totožnosti, ktorý by umožnil jeho odsun z dotknutého členského štátu, preukazuje „nedostatočnú spoluprácu“ v zmysle tohto ustanovenia.

76 Čo sa týka situácie pána Mahdiho, je nepochybné, že nemá doklad totožnosti a že mu veľvyslanectvo Sudánskej republiky odmietlo vydať takýto doklad, ktorý by umožnil vykonanie rozhodnutia o odsune.

77 Štvrtou otázkou písm. a) sa teda navrhuje, aby Súdny dvor určil, či odmietnutie veľvyslanectva Sudánskej republiky vydať pánovi Mahdimu doklad totožnosti po tom, ako vyhlásil, že sa nechce vrátiť do krajiny svojho pôvodu, môže byť pričítané dotknutej osobe. V prípade kladnej odpovede sa Súdnemu dvoru navrhuje, aby spresnil, či správanie pána Mahdiho môže byť považované za nedostatočnú spoluprácu z jeho strany v zmysle článku 15 ods. 6 smernice 2008/115, čo by odôvodnilo predĺženie zaistenia dotknutej osoby na dodatočné obdobie neprekračujúce dvanásť mesiacov.

78 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že je úlohou vnútroštátneho súdu zisťovať skutkové okolnosti sporu vo veci samej a vyvodiť z nich dôsledky vo vzťahu k rozhodnutiu, ktoré má prijať (pozri najmä rozsudky WWF a i., C-435/97, EU:C:1999:418, bod 32, ako aj Danosa, C-232/09, EU:C:2010:674, bod 33).

79 V rámci rozdelenia právomoci medzi súdmi Únie a vnútroštátnymi súdmi je totiž v zásade úlohou vnútroštátneho súdu, aby overil, či vo veci, ktorú prejednáva, sú splnené skutkové podmienky na uplatnenie právnej normy Únie, pričom v prípade potreby môže Súdny dvor pri rozhodovaní o prejudiciálnej otázke vydať spresnenia, ktorých cieľom je viesť vnútroštátny súd pri jeho výklade (pozri v tomto zmysle rozsudky Haim, C-424/97, EU:C:2000:357, bod 58; Vatsouras a Koupatantze, C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344, bod 23, ako aj Danosa, EU:C:2010:674, bod 34).

80 Za týchto okolností Súdnemu dvoru prináleží odpovedať na prejudiciálne otázky o výklade práva Únie, ktoré položil vnútroštátny súd, pričom tomuto súdu prenechá úlohu overiť konkrétne okolnosti sporu, ktorý prejednáva, a najmä vyriešiť otázku, či neexistencia dokladov totožnosti vyplýva výlučne zo stiahnutia vyhlásenia pána Mahdiho o svojom dobrovoľnom návrate (pozri analogicky rozsudok Danosa, EU:C:2010:674, bod 36).

81 V tejto súvislosti treba uviesť, že pán Mahdi, ako vyplýva z návrhu na začatie prejudiciálneho konania, spolupracoval s bulharskými orgánmi pri odhalení svojej totožnosti a v procese svojho odsunu. Stiahol však svoje vyhlásenie o dobrovoľnom návrate.

82 Treba však pripomenúť, že pojem „nedostatočná spolupráca“ v zmysle článku 15 ods. 6 smernice 2008/115 vyžaduje, aby orgán, ktorý rozhoduje o žiadosti o predĺženie zaistenia štátneho príslušníka tretej krajiny, preskúmal jednak správanie tohto štátneho príslušníka v priebehu prvotného zaistenia, aby preukázal, či nespolupracoval s príslušnými orgánmi vo veci vykonania odsunu, a jednak pravdepodobnosť, že vykonanie odsunu bude trvať dlhšie z dôvodu správania uvedeného štátneho príslušníka. Ak jeho odsun trvá alebo trval dlhšie, než sa očakávalo, z iného dôvodu, nemožno nijako dospieť k záveru o príčinnej súvislosti medzi správaním dotknutého štátneho príslušníka a trvaním dotknutého vykonania odsunu, a teda nemožno určiť, že išlo o nedostatočnú spoluprácu tejto osoby.

83 Článok 15 ods. 6 smernice 2008/115 okrem toho vyžaduje, aby bol dotknutý orgán predtým, než preskúma, či dotknutý štátny príslušník nedostatočne spolupracuje, schopný preukázať, že odsun trvá dlhšie, než sa očakávalo, napriek všetkým jeho primeraným snahám, čo vo veci samej vyžaduje, že dotknutý členský štát sa usiloval a stále aktívne usiluje o to, aby boli doklady totožnosti tohto štátneho príslušníka vydané.

84 Z vyššie uvedeného vyplýva, že aby sa mohlo konštatovať, že dotknutý členský štát vyvinul primerané snahy na uskutočnenie odsunu a že dotknutý štátny príslušník tretej krajiny nedostatočne spolupracuje, je nevyhnutné podrobne preskúmať skutkové okolnosti celého obdobia prvotného zaistenia. Takéto preskúmanie predstavuje skutkovú otázku, ktorá, ako sa už pripomenulo, nepatrí do právomoci Súdneho dvora v rámci konania podľa článku 267 ZFEÚ, ale je vecou vnútroštátneho súdu (rozsudok Merluzzi, 80/71, EU:C:1972:24, bod 10).

85 Vzhľadom na vyššie uvedené treba na štvrtú otázku písm. a) odpovedať tak, že článok 15 ods. 6 písm. a) smernice 2008/115 sa má vykladať v tom zmysle, že štátny príslušník tretej krajiny, ktorý za okolností, ako sú okolnosti dotknuté vo veci samej, nezískal doklad totožnosti, ktorý by umožnil jeho odsun z dotknutého členského štátu, môže byť považovaný za „nedostatočne spolupracujúceho“ v zmysle tohto ustanovenia iba vtedy, ak z preskúmania správania uvedeného štátneho príslušníka v priebehu obdobia zaistenia vyplýva, že nespolupracoval pri vykonaní odsunu a že je pravdepodobné, že tento odsun bude trvať z dôvodu tohto správania dlhšie, než sa očakávalo, čo musí overiť vnútroštátny súd.

*O štvrtej otázke písm. b)*

86 Svojou štvrtou otázkou písm. b) sa vnútroštátny súd pýta, či sa má článok 15 smernice 2008/115 vykladať v tom zmysle, že členský štát môže byť povinný vydať samostatné povolenie na pobyt alebo iné oprávnenie poskytujúce právo na pobyt štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý nemá doklady totožnosti a nezískal takéto doklady od krajiny svojho pôvodu, po tom, ako ho vnútroštátny súd prepustil z dôvodu, že už neexistuje odôvodnený predpoklad na odsun v zmysle článku 15 ods. 4 tejto smernice.

87 Ako vyplýva z cieľa smernice 2008/115, pripomenutého v bode 38 tohto rozsudku, predmetom smernice nie je upraviť podmienky pobytu na území členského štátu neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín, voči ktorým nemôže byť alebo nemohlo byť vykonané rozhodnutie o návrate.

88 Článok 6 ods. 4 smernice 2008/115 však členským štátom umožňuje z humanitárnych dôvodov, dôvodov hodných osobitného zreteľa alebo iných dôvodov udeliť štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na ich území, samostatné povolenie na pobyt alebo iné oprávnenie poskytujúce právo na pobyt. Rovnako odôvodnenie 12 tejto smernice stanovuje, že členské štáty by mali riešiť situáciu neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí ešte nemôžu byť odsunutí, písomným potvrdením o ich situácii. Členské štáty majú široké právomoci, pokiaľ ide o formu a úpravu tohto písomného potvrdenia.

89 Vzhľadom na vyššie uvedené treba na štvrtú otázku písm. b) odpovedať tak, že smernica 2008/115 sa má vykladať v tom zmysle, že členský štát nemôže byť povinný udeliť samostatné povolenie na pobyt alebo iné oprávnenie poskytujúce právo na pobyt štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý nemá doklady totožnosti a nezískal takéto doklady od svojej krajiny pôvodu, po tom, ako ho vnútroštátny súd prepustil z dôvodu, že už neexistuje odôvodnený predpoklad na odsun v zmysle článku 15 ods. 4 tejto smernice. Členský štát však v takom prípade musí vystaviť uvedenému štátnemu príslušníkovi písomné potvrdenie o jeho situácii.

## O trovách

90 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 (tretia komora) rozhodol takto:

1. **Článok 15 ods. 3 a 6 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, vykladaný so zreteľom na články 6 a 47 Charty základných práv Európskej únie, sa má vykladať v tom zmysle, že akékoľvek rozhodnutie prijaté príslušným orgánom ku koncu maximálneho obdobia prvotného zaistenia štátneho príslušníka tretej krajiny, ktoré sa týka pokračovania tohto zaistenia, musí mať formu písomného aktu obsahujúceho skutkové a právne dôvody tohto rozhodnutia.**

2. **Článok 15 ods. 3 a 6 smernice 2008/115 sa má vykladať v tom zmysle, že preskúmanie, ktoré musí vykonať súdny orgán, ktorému bola predložená žiadosť o predĺženie zaistenia štátneho príslušníka tretej krajiny, musí tomuto orgánu umožniť z prípadu na prípad vecne rozhodnúť o predĺžení zaistenia dotknutého štátneho príslušníka, o možnosti nahradiť zaistenie miernejším donucovacím opatrením alebo o prepustení tohto štátneho príslušníka, pričom má uvedený orgán právomoc vychádzať tak zo skutočností a dôkazov uvedených správnym orgánom, ktorý mu žiadosť predložil, ako aj zo skutočností, dôkazov a pripomienok, ktoré sú mu prípadne predložené počas tohto konania.**

3. **Článok 15 ods. 1 a 6 smernice 2008/115 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni takej vnútroštátnej právnej úprave, ako je úprava dotknutá vo veci samej, podľa ktorej môže byť prvotné šesťmesačné obdobie zaistenia predĺžené už z dôvodu, že dotknutý štátny príslušník tretej krajiny nemá doklady totožnosti. Je úlohou vnútroštátneho súdu, aby v rámci rozhodnutia o predĺžení zaistenia dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny vykonal individuálne posúdenie skutkových okolností dotknutej veci s cieľom určiť, či naňho môže byť účinne uplatnené miernejšie donucovacie opatrenie alebo či existuje riziko jeho úteku.**

4. **Článok 15 ods. 6 písm. a) smernice 2008/115 sa má vykladať v tom zmysle, že štátny príslušník tretej krajiny, ktorý za okolností, ako sú okolnosti dotknuté vo veci samej, nezískal doklad totožnosti, ktorý by umožnil jeho odsun z dotknutého členského štátu, môže byť považovaný za „nedostatočne spolupracujúceho“ v zmysle tohto ustanovenia iba vtedy, ak z preskúmania správania uvedeného štátneho príslušníka v priebehu obdobia zaistenia vyplýva, že nespolupracoval pri vykonaní odsunu a že je pravdepodobné, že tento odsun bude trvať z dôvodu tohto správania dlhšie, než sa očakávalo, čo musí overiť vnútroštátny súd.**

5. **Smernica 2008/115 sa má vykladať v tom zmysle, že členský štát nemôže byť povinný udeliť samostatné povolenie na pobyt alebo iné oprávnenie poskytujúce právo na pobyt štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý nemá doklady totožnosti a nezískal takéto doklady od krajiny svojho pôvodu, po tom, ako ho vnútroštátny súd prepustil z dôvodu, že už neexistuje odôvodnený predpoklad na odsun v zmysle článku 15 ods. 4 tejto smernice. Členský štát však v takom prípade musí vystaviť uvedenému štátnemu príslušníkovi písomné potvrdenie o jeho situácii.**

Podpisy