

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

30. května 2013(*)

„Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Směrnice 2008/115/ES – Společné normy a postupy při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí – Použitelnost na žadatele o azyl – Možnost ponechat státního příslušníka třetí země v zajištění po podání žádosti o azyl“

Ve věci C-534/11,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Nejvyššího správního soudu (Česká republika) ze dne 22. září 2011, došlým Soudnímu dvoru dne 20. října 2011, v řízení

Mehmet Arslan,

proti

Policii ČR, Krajskému ředitelství policie Ústeckého kraje, odboru cizinecké policie,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení M. Ilešič (zpravodaj), předseda senátu, E. Jarašiūnas, A. Ó Caoimh, C. Toader a C. G. Fernlund, soudci,

generální advokát: M. Wathelet,

vedoucí soudní kanceláře: M. Aleksejev, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 7. listopadu 2012,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za českou vládu M. Smolkem a J. Vláčilem, jako zmocněnci,
- za německou vládu N. Graf Vitzthumem, jako zmocněncem,
- za francouzskou vládu G. de Berguesem a S. Menezem, jako zmocněnci,
- za slovenskou vládu B. Ricziovou, jako zmocněnkyní,
- za švýcarskou vládu D. Klingelem, jako zmocněncem,
- za Evropskou komisi M. Condou-Durande a M. Šimerdovou, jako zmocněnkyněmi,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 31. ledna 2013,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 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 navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 348, s. 98) ve spojení s bodem 9 jejího odůvodnění.

- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi tureckým státním příslušníkem M. Arslanem, který byl v České republice zadržen a zajištěn za účelem správního vyhoštění a v průběhu svého zajištění podal žádost o udělení mezinárodní ochrany ve smyslu vnitrostátní právní úpravy azylového práva, a Policií ČR, Krajským ředitelstvím policie Ústeckého kraje, odborem cizinecké policie, ohledně rozhodnutí shora uvedeného orgánu ze dne 25. března 2011 o prodloužení zajištění dotyčného, jež bylo původně stanoveno na dobu 60 dnů, o dalších 120 dnů.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2008/115

- 3 Body 2, 4, 8, 9 a 16 odůvodnění směrnice 2008/115 zní:

„(2) Evropská rada [...] vyzvala k vypracování účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat založené na společných normách pro navrácení osob humánním způsobem a při plném respektování jejich lidských práv a důstojnosti.

[...]

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

[...]

(8) Uznává se, že členské státy mají právo navracet neoprávněně pobývajících státní příslušníky třetích zemí, pokud jsou zavedeny spravedlivé a účinné azylové systémy, jež plně respektují zásadu nenavrácení.

(9) V souladu se [směrnicí Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (Úř. věst. L 326, s. 13)] by státní příslušník třetí země, který požádal o azyl v některém členském státě, neměl být považován za osobu neoprávněně pobývajících na území daného členského státu, dokud nenabude platnosti rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti nebo rozhodnutí o ukončení jeho oprávnění k pobytu jakožto žadatele o azyl.

[...]

(16) Využití zajištění za účelem vyhoštění by mělo být omezeno a mělo by podléhat zásadě proporcionality, pokud jde o použité prostředky a sledované cíle. Zajištění je odůvodněné pouze pro přípravu navrácení či pro výkon vyhoštění a pouze v případě, že by uplatnění mírnějších donucovacích opatření nebylo dostatečně účinné.“

- 4 Článek 1 směrnice 2008/115, nadepsaný „Předmět“, stanoví:

„Tato směrnice stanoví společné normy a postupy, které jsou v členských státech používány při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí v souladu se základními právy jakožto obecnými zásadami práva Společenství i s mezinárodním právem, včetně závazků v oblasti ochrany uprchlíků a dodržování lidských práv.“

- 5 Článek 2 odst. 1 této směrnice, nadepsaný „Oblast působnosti“, stanoví:

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

6 Článek 3 bod 2 uvedené směrnice definuje pojem „neoprávněný pobyt“ jako „přítomnost státního příslušníka třetí země, který nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky [...] vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě, na území tohoto členského státu“.

7 Článek 6 odst.1 směrnice 2008/115 stanoví, že „[č]lenské státy vydají rozhodnutí o navrácení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území [...]“.

8 Článek 15 uvedené směrnice stanoví:

„1. Nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření, mohou členské státy zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případě, že

- a) hrozí nebezpečí skrývání se nebo
- b) dotčený státní příslušník třetí země se vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje.

Jakékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění.

[...]

4. Ukáže-li se, že reálný předpoklad pro vyhoštění přestal z právních nebo jiných důvodů existovat nebo že přestaly existovat podmínky uvedené v odstavci 1, ztrácí zajištění odůvodnění a dotčená osoba musí být bezodkladně propuštěna.

5. Zajištění trvá, dokud trvají podmínky uvedené v odstavci 1 a dokud to je nezbytné pro zajištění úspěšného vyhoštění. Každý členský stát stanoví omezenou dobu trvání zajištění, jež nesmí přesáhnout dobu šesti měsíců.

6. Členské státy nesmějí prodloužit dobu uvedenou v odstavci 5, s výjimkou prodloužení o omezenou dobu nepřesahující dalších dvanáct měsíců v souladu s vnitrostátním právem v případech, kdy je pravděpodobné, že doba potřebná pro úkony směřující k vyhoštění bud[e] přes jejich řádné úsilí delší z důvodu

- a) nedostatečné spolupráce dotčeného státního příslušníka třetí země nebo
- b) zpoždění při získávání nezbytných dokladů ze třetích zemí.“

Směrnice 2005/85

9 Účelem směrnice 2005/85 je podle jejího článku 1 stanovit minimální normy pro řízení o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka. Upravuje hlavně podávání žádostí o azyl, rozhodování o těchto žádostech a práva a povinnosti žadatelů o azyl.

10 Článek 2 směrnice 2005/85 mimo jiné stanoví, že se pro účely této směrnice rozumí:

„[...]“

- b) ‚žádostí‘ nebo ‚žádostí o azyl‘ žádost podaná státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti, kterou lze vykládat jako žádost o poskytnutí mezinárodní ochrany členským státem podle [Úmluvy o právním postavení uprchlíků podepsané v Ženevě dne 28. července 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, sv. 189, s. 150, č. 2545 (1954)], která vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954]. Za žádost o azyl se považuje každá žádost o mezinárodní ochranu, pokud dotyčná osoba nepožaduje výslovně jinou formu ochrany, o kterou lze žádat odděleně;

- c) „žadatelem` nebo ,žadatelem o azyl` státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která podala žádost o azyl, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto;
- d) „pravomocným rozhodnutím` rozhodnutí, zda je státnímu příslušníku třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti přiznáno postavení uprchlíka [...] a které s výhradou přílohy III této směrnice již nepodléhá opravnému prostředku podle kapitoly V této směrnice bez ohledu na to, zda takový opravný prostředek vede k tomu, že žadateli může být až do rozhodnutí o opravném prostředku dovoleno setrvat v dotyčném členském státě;
- e) „rozhodujícím orgánem` s výhradou přílohy I kvazisoudní nebo správní orgán členského státu odpovědný za posuzování žádostí o azyl a příslušný k přijímání rozhodnutí v prvním stupni v těchto případech;

[...]

- k) „setrváním v členském státě` setrvání na území členského státu, ve kterém byla žádost o azyl podána nebo se posuzuje, a to včetně hranice nebo tranzitních prostor.“

11 Článek 7 uvedené směrnice stanoví:

„1. Žadatelé mohou v členském státě setrvat výlučně za účelem řízení do doby, než rozhodující orgán vydá rozhodnutí v řízení v prvním stupni podle kapitoly III. Toto právo setrvat nezakládá nárok na povolení k pobytu.

2. Členské státy mohou učinit výjimku pouze tehdy, pokud v souladu s články 32 a 34 nebude následná žádost dále posuzována nebo pokud osobu předají, případně vydají, na základě závazků podle evropského zatýkacího rozkazu [...] či z jiných důvodů jinému členskému státu, nebo třetí zemi či mezinárodnímu trestnímu soudu či tribunálu.“

12 Článek 18 téže směrnice stanoví:

„1. Členské státy nezajistí osobu pouze z toho důvodu, že se jedná o žadatele o azyl.

2. Je-li žadatel o [azyl] zajištěn, členské státy zajistí možnost rychlého soudního přezkumu.“

13 Článek 23 odst. 4 směrnice 2005/85 stanoví:

„Členské státy mohou rovněž stanovit, že se posuzovací řízení [...] upřednostní nebo urychlí, pokud:

[...]

- j) žadatel podává žádost pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon dřívějšího anebo blížícího se rozhodnutí, které by vedlo k jeho vyhoštění [...]

[...]“

14 Článek 39 odst. 1 této směrnice ukládá členským státům povinnost zajistit žadatelům o azyl právo na účinný opravný prostředek. Odstavec 3 tohoto ustanovení zní:

„Členské státy v souladu se svými mezinárodními závazky případně stanoví pravidla týkající se:

- a) otázky, zda opravný prostředek podle odstavce 1 má za následek to, že žadatel může setrvat v dotyčném členském státě až do rozhodnutí o opravném prostředku;
- b) možností právních prostředků nebo ochranných opatření, pokud opravný prostředek podle odstavce 1 nemá za následek to, že žadatel může setrvat v dotyčném členském státě až do rozhodnutí o opravném prostředku. [...]

[...]"

Směrnice 2003/9

- 15 Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (Úř. věst. L 31, s. 18; Zvl. vyd. 19/06, s. 101), upravuje zejména podmínky pobytu a pohybu žadatelů o azyl. Článek 7 této směrnice stanoví:

„1. Žadatelé o azyl se mohou volně pohybovat na území hostitelského členského státu nebo na území, které jim tento stát vymezí. Vymezené území nesmí narušovat nedotknutelnost soukromí a musí poskytovat dostatečný prostor pro zajištění přístupu ke všem výhodám vyplývajícím z této směrnice.

2. Členské státy mohou z důvodů veřejného zájmu nebo veřejného pořádku, nebo je-li to nutné pro účely rychlého vyřízení a účinného prověření žádosti, stanovit místo pobytu žadatele o azyl.

3. Je-li to nezbytné, například z právních důvodů nebo z důvodu veřejného pořádku, mohou členské státy v souladu s vnitrostátními předpisy nařídít žadateli, aby se zdržoval na určeném místě.

[...]"

- 16 Článek 21 odst. 1 této směrnice stanoví:

„Členské státy zajistí, aby bylo možné podat opravný prostředek v souladu s postupy vnitrostátního práva proti zamítavým rozhodnutím ohledně přiznání dávek [výhod] podle této směrnice a proti rozhodnutím podle článku 7, jimiž jsou dotčeny zájmy jednotlivého žadatele o azyl. Možnost podání opravného prostředku k soudu nebo soudního přezkumu rozhodnutí musí být zaručena alespoň v posledním stupni.“

České právo

- 17 Směrnice 2008/115 byla do českého práva provedena především novelizací zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon č. 326/1999 Sb.“).

- 18 Podle § 124 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. je policie „oprávněna zajistit cizince staršího 15 let, jemuž bylo doručeno oznámení o zahájení řízení o správním vyhoštění anebo o jehož správním vyhoštění již bylo pravomocně rozhodnuto nebo mu byl uložen jiným členským státem Evropské unie zákaz vstupu platný pro území členských států Evropské unie a nepostačuje uložení zvláštního opatření za účelem vycestování“, a pokud je splněna alespoň jedna z podmínek stanovených v písm. b) a e) uvedeného ustanovení, tedy že „je nebezpečí, že by cizinec mohl mařit nebo ztěžovat výkon rozhodnutí o správním vyhoštění“, nebo že „je cizinec evidován v informačním systému smluvních států“.

- 19 Podle § 125 odst. 1 tohoto zákona nesmí doba zajištění v zásadě překročit 180 dnů.

- 20 Ustanovení § 127 uvedeného zákona stanoví:

„1. Zajištění musí být bez zbytečného odkladu ukončeno

a) po zániku důvodu pro zajištění,

[...]

d) je-li cizinci udělen azyl nebo doplňková ochrana, nebo

e) je-li cizinci povolen dlouhodobý pobyt za účelem ochrany na území.

2. Podání žádosti o udělení mezinárodní ochrany v průběhu zajištění není důvodem pro ukončení zajištění.“

- 21 Směrnice 2005/85 byla do českého práva provedena především novelizací zákona č. 325/1999 Sb., o azylu. Ustanovení § 85a tohoto zákona stanoví:

„1) Prohlášením o mezinárodní ochraně zaniká platnost dlouhodobého víza nebo povolení k dlouhodobému pobytu uděleného podle zvláštního právního předpisu.

2) Právní postavení cizince vyplývající z jeho umístění v zařízení pro zajištění cizinců není prohlášením o mezinárodní ochraně nebo podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany (§ 10) dotčeno.

3) Cizinec, jenž učinil prohlášení o mezinárodní ochraně nebo podal žádost o udělení mezinárodní ochrany, je za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem povinen strpět umístění v zařízení pro zajištění cizinců.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 22 Dne 1. února 2011 byl M. Arslan zadržen hlídkou české policie a následně zajištěn. Dne 2. února 2011 bylo vydáno rozhodnutí o jeho správním vyhoštění.

- 23 Rozhodnutím ze dne 8. února 2011 byla doba zajištění M. Arslana stanovena na 60 dnů, a to zejména s odůvodněním, že s ohledem na jeho chování v minulosti je možné mít za to, že bude rozhodnutí o vyhoštění mařit. V tomto rozhodnutí bylo uvedeno, že dotčený vstoupil do schengenského prostoru nelegálně tak, aby se vyhnul hraničním kontrolám, a pobýval na území Rakouska a následně České republiky bez cestovního dokladu a víza. Toto rozhodnutí dále poukázalo na skutečnost, že se M. Arslan již v roce 2009 prokazoval na řeckém území padělaným cestovním pasem a následně byl vrácen zpět do země původu a byl zařazen do Schengenského informačního systému jako osoba se zákazem vstupu na území států schengenského prostoru v období od 26. ledna 2010 do 26. ledna 2013.

- 24 V den, kdy bylo vydáno posledně uvedené rozhodnutí, učinil M. Arslan před českými orgány prohlášení o mezinárodní ochraně.

- 25 Rozhodnutím ze dne 25. března 2011 bylo zajištění M. Arslana prodlouženo o 120 dnů z důvodu, že toto prodloužení je nezbytné pro pokračování přípravy výkonu rozhodnutí o vyhoštění jmenovaného, a to zejména vzhledem k tomu, že řízení o žádosti o udělení mezinárodní ochrany podané M. Arslanem dosud neskončilo a během doby, po kterou je tato žádost posuzována, není rozhodnutí o vyhoštění vykonatelné. V rozhodnutí ze dne 25. března 2011 bylo uvedeno, že žádost o udělení mezinárodní ochrany byla podána s cílem ztížit výkon rozhodnutí o vyhoštění. Toto rozhodnutí dále poukázalo na skutečnost, že zastupitelský úřad Turecké republiky dosud nevystavil M. Arslanovi náhradní cestovní doklad, což rovněž mohlo bránit výkonu rozhodnutí o vyhoštění.

- 26 Mehmet Arslan podal proti tomuto rozhodnutí o prodloužení svého zajištění žalobu, v níž zejména tvrdil, že v době vydání tohoto rozhodnutí neexistoval vzhledem k jeho žádosti o udělení mezinárodní ochrany reálný předpoklad, že by k jeho vyhoštění mohlo dojít v době zajištění, která podle zákona č. 326/1999 Sb. nesmí přesáhnout 180 dnů. V této souvislosti uvedl, že v případě zamítnutí své žádosti o udělení mezinárodní ochrany využije veškerých možných právních prostředků. Vzhledem k obvyklé délce soudních řízení o těchto typech žalob považoval za nereálné, že by rozhodnutí o vyhoštění mohlo být vykonáno před uplynutím maximální přípustné doby trvání zajištění. Za těchto podmínek měl M. Arslan za to, že rozhodnutí ze dne 25. března 2011 je v rozporu s čl. 15 odst. 1 a 4 směrnice 2008/115 i s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva.

- 27 Vzhledem k tomu, že tato žaloba byla zamítnuta rozsudkem soudu prvního stupně ze dne 27. dubna 2011, který měl mimo jiné za to, že je založena na čistě účelové a spekulativní argumentaci, podal M. Arslan k předkládajícímu soudu kasační stížnost, přičemž vycházel v podstatě ze stejných argumentů, které již byly předloženy v řízení v prvním stupni.

- 28 V mezidobí byla žádost o udělení mezinárodní ochrany zamítnuta rozhodnutím českého ministerstva vnitra ze dne 12. dubna 2011, proti kterému podal M. Arslan žalobu.
- 29 Dne 27. července 2011 bylo zajištění dotyčného ukončeno z důvodu, že doba trvání tohoto opatření dosáhla maximální přípustné doby stanovené vnitrostátním právem.
- 30 Předkládající soud má pochybnosti o tom, zda žadatel o mezinárodní ochranu může být na základě směrnice 2008/115 legálně zajištěn. Klade si zejména otázku, zda nemá být tato směrnice vykládána v tom smyslu, že zajištění cizince za účelem navrácení musí být ukončeno v případě, že podá žádost o mezinárodní ochranu. Předkládající soud má mimo jiné za to, že ze systematického a teleologického výkladu předmětných ustanovení vyplývá, že v případě podání žádosti o azyl smí zajištění pokračovat pouze za předpokladu, že je vydáno nové rozhodnutí, které však není opřeno o směrnici 2008/115, nýbrž o předpis, který konkrétně umožňuje zajištění žadatele o azyl. Předkládající soud nicméně také vyjadřuje obavu, že by takový výklad mohl podporovat zneužívání azylových řízení.
- 31 Za těchto podmínek se Nejvyšší správní soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Je třeba vykládat čl. 2 odst. 1 ve spojení s bodem 9 odůvodnění směrnice [2008/115] tak, že se tato směrnice nevztahuje na státního příslušníka třetí země, který podal žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice [2005/85]?
- 2) V případě kladné odpovědi na první otázku, musí být zajištění cizince za účelem navrácení ukončeno v případě, že podá žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice [2005/85] a neexistují zde jiné důvody pro pokračování zajištění?“

K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 32 Francouzská vláda má pochybnosti o přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, neboť z předkládacího rozhodnutí nevyplývá, že by M. Arslan zpochybnil skutečnost, že se na něj po podání jeho žádosti o azyl vztahuje směrnice 2008/115. Za těchto podmínek je podle ní žádost o rozhodnutí o předběžné otázce hypotetické povahy.
- 33 V tomto ohledu je třeba úvodem připomenout, že v rámci řízení zavedeného článkem 267 SFEU je věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho rozsudku, tak relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. Jestliže se tedy položené otázky týkají výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (viz zejména rozsudek ze dne 26. února 2013, Melloni, C-399/11, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 28 a citovaná judikatura).
- 34 Domněnka relevance, která se váže k předběžným otázkám položeným vnitrostátními soudy, může být vyvrácena jen výjimečně, pokud je zjevné, že žádaný výklad ustanovení unijního práva, jichž se otázky týkají, nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými a právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (viz zejména výše uvedený rozsudek Melloni, bod 29 a citovaná judikatura).
- 35 V daném případě je však nutno konstatovat, že ze spisu předloženého Soudnímu dvoru není zjevné, že by žádaný výklad unijního práva neměl žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení nebo že by problém nastolený předkládajícím soudem byl hypotetické povahy.
- 36 Nejprve budiž uvedeno, že je zajisté patrné, že M. Arslan napadl prodloužení svého zajištění nikoli z důvodu nepoužitelnosti směrnice 2008/115, ale zejména z důvodu, že je toto prodloužení v rozporu s článkem 15 této směrnice, neboť vzhledem k délce posuzování žádosti o azyl neexistoval reálný předpoklad, že by k jeho vyhoštění mohlo dojít v maximální

době zajištění přípustné podle českého práva. To však nic nemění na tom, že k tomu, aby bylo možné určit, zda je uvedené prodloužení doby zajištění v rozporu s článkem 15 směrnice 2008/115, či nikoli, musí předkládající soud nejprve určit, zda je tato směrnice na situaci M. Arslana použitelná po podání jeho žádosti o azyl. Odpověď na první otázku je tedy nezbytná k tomu, aby mohl předkládající soud rozhodnout o opodstatněnosti argumentu, který byl před ním uplatněn.

- 37 Z předkládacího rozhodnutí dále vyplývá, že pokud by se již směrnice 2008/115 po podání žádosti o azyl nepoužila, mohl by být M. Arslan podle předkládacího soudu nadále zajišťován pouze na základě nového rozhodnutí přijatého na základě předpisů, které konkrétně umožňují zajištění žadatele o azyl, takže by sporné rozhodnutí bylo již z tohoto důvodu protiprávní. Nelze přitom vyloučit, že je předkládající soud oprávněn se takovou vadou zabývat, případně i bez návrhu.
- 38 Konečně, ačkoli se v předkládacím rozhodnutí uvádí, že zajištění M. Arslana bylo dne 27. července 2011 ukončeno, a ačkoli dotyčný dle doplňujících informací české vlády uprchl den po svém propuštění, je třeba konstatovat, že ani jedna z těchto skutečností nedovoluje vyslovit domněnku, že by předkládající soud již nebyl na základě vnitrostátního práva povinen rozhodnout o kasační stížnosti, která mu byla předložena, když v tomto směru neexistuje sebemenší zmínka ve spisu ani se o tom nezmínil předkládající soud či některý ze zúčastněných v řízení před Soudním dvorem.
- 39 Za těchto podmínek musí být žádost o rozhodnutí o předběžné otázce prohlášena za přípustnou.

K předběžným otázkám

K první otázce

- 40 V rámci první otázky se předkládající soud táže, zda je třeba čl. 2 odst. 1 směrnice 2008/115 ve spojení s bodem 9 jejího odůvodnění vykládat v tom smyslu, že se tato směrnice nevztahuje na státní příslušníky třetích zemí, kteří podali žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice 2005/85.
- 41 Německá a švýcarská vláda, jakož i Evropská komise navrhuje na tuto otázku kladnou odpověď, zatímco česká, francouzská a slovenská vláda mají v podstatě za to, že se uvedená směrnice může – případně za určitých podmínek – použít i na žadatele o azyl.
- 42 Na úvod je třeba připomenout, že podle bodu 2 odůvodnění usiluje směrnice 2008/115 o vypracování účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat založené na společných normách pro navrácení osob humánním způsobem a při plném respektování jejich základních práv a důstojnosti. Jak vyplývá z jejího názvu i z jejího článku 1, směrnice 2008/115 za tím účelem zavádí „společné normy a postupy“, které musí každý členský stát používat při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (rozsudek ze dne 28. dubna 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, Sb. rozh. s. I-3015, body 31 a 32).
- 43 Pokud jde o oblast působnosti směrnice 2008/115, její čl. 2 odst. 1 stanoví, že se vztahuje na státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývajících na území členského státu. Pojem „neoprávněný pobyt“ je definován v čl. 3 bodě 2 této směrnice jako „přítomnost státního příslušníka třetí země, který nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky [...] vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě, na území tohoto členského státu“.
- 44 V bodě 9 odůvodnění směrnice 2008/115 se v tomto ohledu upřesňuje, že „[v] souladu se směrnicí [2005/85] by státní příslušník třetí země, který požádal o azyl v některém členském státě, neměl být považován za osobu neoprávněně pobývajících na území daného členského státu, dokud nenabude platnosti rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti nebo rozhodnutí o ukončení jeho oprávnění k pobytu jakožto žadatele o azyl“.

- 45 Směrnice 2005/85, jejímž účelem je podle jejího článku 1 zavedení minimálních norem pro řízení o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, totiž v čl. 7 odst. 1 zakotvuje právo žadatelů o azyl setrvat v členském státě, ve kterém byla jejich žádost podána nebo se posuzuje, výlučně za účelem azylového řízení, a to do doby, než rozhodující orgán, který tuto žádost posuzuje, o ní vydá rozhodnutí v řízení v prvním stupni.
- 46 Článek 7 odst. 2 uvedené směrnice umožňuje výjimku z pravidla obsaženého v odstavci 1 téhož článku pouze za restriktivních podmínek, a sice v případě, že se nejedná o první žádost o azyl, nýbrž o žádost následnou, která není dále posuzována, nebo v případě, že je žadatel předán, případně vydán, jinému členskému státu, nebo třetí zemi či mezinárodnímu trestnímu soudu či tribunálu.
- 47 Článek 39 odst. 3 směrnice 2005/85 mimoto dává každému členskému státu možnost rozšířit právo zakotvené v čl. 7 odst. 1 této směrnice, a to stanovením, že podání opravného prostředku proti rozhodnutí rozhodujícího orgánu prvního stupně má za následek to, že žadatel o azyl může setrvat na území uvedeného státu až do rozhodnutí o tomto opravném prostředku.
- 48 I když tedy uvedený čl. 7 odst. 1 výslovně nepřiznává nárok na povolení k pobytu, nýbrž ponechává na uvážení každého členského státu, zda takové povolení vydá, či nikoli, ze znění, systematiky a účelu směrnic 2005/85 a 2008/115 jasně vyplývá, že žadatel o azyl má nezávisle na vydání takového povolení právo setrvat na území dotyčného členského státu přinejmenším do doby, než bude jeho žádost zamítnuta v prvním stupni, a nemůže být tedy považován za „neoprávněně pobývajícího“ ve smyslu směrnice 2008/115, která upravuje jeho vyhoštění z uvedeného území.
- 49 Z výše uvedeného vyplývá, že na první otázku je třeba odpovědět tak, že čl. 2 odst. 1 směrnice 2008/115 ve spojení s bodem 9 jejího odůvodnění musí být vykládán v tom smyslu, že se tato směrnice nevztahuje na státního příslušníka třetí země, který podal žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice 2005/85, a to v době od podání uvedené žádosti do přijetí rozhodnutí o této žádosti v prvním stupni, či případně do rozhodnutí o opravném prostředku podaném proti uvedenému rozhodnutí.

Ke druhé otázce

- 50 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda i v případě, že se směrnice 2008/115 nevztahuje na státní příslušníky třetích zemí, kteří podali žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice 2005/85, je možné ponechat v zajištění takového státního příslušníka, který uvedenou žádost podal poté, co byl na základě článku 15 směrnice 2008/115 zajištěn za účelem navrácení nebo vyhoštění.
- 51 Německá a švýcarská vláda a Komise mají za to, že v takovém případě může zajištění pokračovat, je-li odůvodněné v souladu s normami azylového práva. Česká, francouzská a slovenská vláda sice s ohledem na odpověď, kterou navrhly na první otázku, na tuto druhou otázku neodpověděly, avšak z jejich vyjádření vyplývá, že podání žádosti o azyl podle nich nemůže mít za následek povinnost ukončit zajištění.
- 52 Jak již Soudní dvůr uvedl, zajištění za účelem vyhoštění upravené směrnicí 2008/115 a zajištění nařízené proti žadateli o azyl, zejména na základě směrnic 2003/9 a 2005/85 a použitelných vnitrostátních ustanovení, spadají pod různé právní režimy (viz rozsudek ze dne 30. listopadu 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, Sb. rozh. s. I-11189, bod 45).
- 53 Pokud jde o režim použitelný na žadatele o azyl, je třeba připomenout, že čl. 7 odst. 1 směrnice 2003/9 stanoví zásadu, podle které se žadatelé o azyl mohou volně pohybovat na území hostitelského členského státu nebo na území, které jim tento stát vymezí. Odstavec 3 uvedeného článku 7 však upřesňuje, že je-li to nezbytné, například z právních důvodů nebo z důvodu veřejného pořádku, mohou členské státy v souladu s vnitrostátními předpisy nařídít žadateli o azyl, aby se zdržoval na určeném místě.
- 54 Článek 18 odst. 1 směrnice 2005/85 stanoví, že členské státy nezajistí osobu pouze z toho důvodu, že se jedná o žadatele o azyl, a odstavec 2 téhož článku stanoví, že je-li žadatel

o azyl zajištěn, členské státy zajistí možnost rychlého soudního přezkumu. Soudní přezkum je upraven rovněž v článku 21 směrnice 2003/9 v případě rozhodnutí podle článku 7 této směrnice.

- 55 Avšak směrnice 2003/9 ani směrnice 2005/85 za současného stavu neobsahují harmonizovanou úpravu důvodů, pro něž lze nařídit zajištění žadatele o azyl. Jak podotkla německá vláda, od návrhu taxativního výčtu těchto důvodů bylo totiž upuštěno během jednání, jež předcházela přijetí směrnice 2005/85, a o zavedení takového výčtu na úrovni Unie se uvažuje až v rámci přepracovaného znění směrnice 2003/9, které je v současné době přijímáno.
- 56 Je proto prozatím na členských státech, aby za plného respektování závazků vyplývajících z mezinárodního práva i z práva unijního stanovily důvody, pro něž smí být žadatel o azyl zajištěn nebo ponechán v zajištění.
- 57 V takové situaci, jako je situace ve věci v původním řízení, kdy byl státní příslušník třetí země zajištěn na základě článku 15 směrnice 2008/115 z důvodu, že jeho chování vyvolávalo obavu, že nebýt takového zajištění, uprchl by a mařil své vyhoštění, a kdy byla žádost o azyl patrně podána pouze s cílem pozdržet, či dokonce zmařit výkon rozhodnutí o navrácení, které vůči němu bylo vydáno, je třeba konstatovat, že takové okolnosti skutečně mohou odůvodnit ponechání uvedeného státního příslušníka v zajištění i po podání žádosti o azyl.
- 58 Vnitrostátní ustanovení, které za takovýchto podmínek umožňuje ponechat žadatele o azyl v zajištění, je totiž v souladu s čl. 18 odst. 1 směrnice 2005/85, neboť toto zajištění nevyplyvá z podání žádosti o azyl, nýbrž z okolností, jež charakterizují individuální chování tohoto žadatele před podáním této žádosti a při něm.
- 59 Pokud se dále pokračování zajištění jeví za takovýchto podmínek objektivně nutným k tomu, aby se dotyčný nemohl definitivně vyhnout svému navrácení, je pokračování zajištění přípustné rovněž podle čl. 7 odst. 3 směrnice 2003/9.
- 60 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že byť se směrnice 2008/115 v průběhu řízení o posouzení žádosti o azyl nepoužije, neznamená to, že by se tím definitivně ukončilo řízení o navrácení, které tak může pokračovat v případě, že bude žádost o azyl zamítnuta. Jak přitom uvedla česká, německá, francouzská a slovenská vláda, kdyby členské státy nemohly za takovýchto podmínek, jaké jsou popsány v bodě 57 tohoto rozsudku, zabránit tomu, aby dotyčný podáním žádosti o azyl automaticky dosáhl propuštění, byl by tím narušen smysl této směrnice, kterým je účinné navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (obdobně viz rozsudek ze dne 6. prosince 2011, Achughabian, C-329/11, dosud nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 30).
- 61 Článek 23 odst. 4 písm. j) směrnice 2005/85 mimoto výslovně stanoví, že v řízení o posouzení žádosti může být zohledněna také skutečnost, že žadatel podává žádost pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon dřívějšího nebo blížícího se rozhodnutí, které by vedlo k jeho vyhoštění, neboť tato skutečnost může být důvodem pro její přednostní nebo zrychlené posouzení. Směrnice 2005/85 tak dbá na to, aby měly členské státy k dispozici nástroje nezbytné k zajištění účinnosti řízení o navrácení, přičemž brání tomu, aby bylo toto řízení přerušeno na delší dobu, než je nezbytné k řádnému vyřízení žádosti.
- 62 Je však třeba upřesnit, že z pouhé skutečnosti, že v okamžiku podání žádosti o azyl již bylo vůči žadateli vydáno rozhodnutí o navrácení a že byl žadatel zajištěn na základě článku 15 směrnice 2008/115, nelze bez individuálního posouzení veškerých relevantních okolností vyzovovat domněnku, že tuto žádost podal pouze s cílem pozdržet nebo zmařit výkon rozhodnutí o navrácení a že je pokračování zajištění objektivně nutné a přiměřené.
- 63 Ze všech předchozích úvah vyplývá, že na druhou otázku je třeba odpovědět tak, že směrnice 2003/9 a 2005/85 nebrání tomu, aby byl státní příslušník třetí země, který po svém zajištění na základě článku 15 směrnice 2008/115 podal žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice 2005/85, ponechán v zajištění na základě ustanovení vnitrostátního práva, jestliže se po individuálním posouzení všech relevantních okolností ukáže, že tato

žádost byla podána pouze s cílem pozdržet nebo zmařit výkon rozhodnutí o navrácení a že je pokračování zajištění objektivně nutné k tomu, aby se dotyčný nemohl definitivně vyhnout svému navrácení.

K nákladům řízení

- 64 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 (třetí 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 navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí ve spojení s bodem 9 jejího odůvodnění musí být vykládán v tom smyslu, že se tato směrnice nevztahuje na státního příslušníka třetí země, který podal žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, a to v době od podání uvedené žádosti do přijetí rozhodnutí o této žádosti v prvním stupni, či případně do rozhodnutí o opravném prostředku podaném proti uvedenému rozhodnutí.**
- 2) Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, a směrnice 2005/85 nebrání tomu, aby byl státní příslušník třetí země, který po svém zajištění na základě článku 15 směrnice 2008/115 podal žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice 2005/85, ponechán v zajištění na základě ustanovení vnitrostátního práva, jestliže se po individuálním posouzení všech relevantních okolností ukáže, že tato žádost byla podána pouze s cílem pozdržet nebo zmařit výkon rozhodnutí o navrácení a že je pokračování zajištění objektivně nutné k tomu, aby se dotyčný nemohl definitivně vyhnout svému navrácení.**

Podpisy.

* Jednací jazyk: čeština.