

Vec C-568/19

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

25. júl 2019

Vnútroštátny súd:

Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

11. júl 2019

Odvolateľ:

MO

Odporca:

Subdelegación del Gobierno en Toledo

Predmet konania vo veci samej

Vyhostenie štátneho príslušníka tretej krajiny zo španielskeho územia.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Určiť, či je výklad rozsudku Súdneho dvora z 23. apríla 2015 (C-38/14, Zaizoune) zlučiteľný s judikatúrou Súdneho dvora týkajúcou sa obmedzenia priameho účinku smerníc v tom zmysle, že Administración (správny orgán) a španielske súdy môžu priamo uplatniť v neprospech štátneho príslušníka tretej krajiny smernicu 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.

Určiť, či neprimeranosť španielskej právnej úpravy vo vzťahu k uvedenej smernici sa nemá riešiť prostredníctvom jej priameho uplatnenia v neprospech tohto štátneho príslušníka, ale prostredníctvom právnej reformy alebo pomocou postupov stanovených v práve Únie s cieľom uložiť štátu povinnosť správne prebrať smernice.

Právnym základom je článok 267 ZFEÚ.

Prejudiciálna otázka

Je v súlade s judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie týkajúcou sa obmedzenia priameho účinku smerníc taký výklad jeho rozsudku z 23. apríla 2015 (C-38/14, Zaizoune), podľa ktorého správny orgán a španielske súdy môžu priamo uplatniť smernicu 2008/115/ES v neprospech štátneho príslušníka tretej krajiny, s opomenutím a neuplatnením priaznivejších vnútroštátnych ustanovení v oblasti sankcií, so zhoršením jeho trestnej zodpovednosti a s možným nedodrzaním zásady zákonnosti trestných činov a trestov; a nemalo by sa riešenie neprimeranosti španielskej právnej úpravy vo vzťahu k smernici uskutočniť týmto spôsobom, ale prostredníctvom právnej reformy alebo pomocou postupov stanovených v práve Únie s cieľom uložiť štátu povinnosť správne prebrať smernice?

Uvedené ustanovenia práva Únie

- a. Článok 6 ods. 1 a článok 8 ods. 1 v spojení s článkom 4 ods. 2 a 3 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.

- b. Rozsudok z 23. apríla 2015 (C-38/14, Zaizoune), bod 41 a výrok.
- c. Rozsudok z 5. apríla 1979 (148/78, Ratti).
- d. Rozsudok z 26. februára 1986 (152/84, Marshall).
- e. Rozsudok z 8. októbra 1987 (80/86, Kolpinghuis Nijmegen BV).
- f. Rozsudok zo 14. júla 1994 (C-91/92, Faccini).
- g. Rozsudok z 26. septembra 1996 (C-168/95, Luciano Arcaro).
- h. Rozsudok z 11. júna 1987 (14/86, Pretore di Saló).
- i. Rozsudok z 8. novembra 2016 (C-554/2014, Atanas Ogňanov).
- j. Rozsudok z 5. decembra 2017 (C-42/17, M.A.S a M.B).
- k. Rozsudok z 9. decembra 2003 (C-129/00, Komisia/Taliansko).

Uvedené ustanovenia vnútroštátneho práva

- a. Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (organický zákon 4/2000 o právach a slobodách cudzincov v Španielsku a ich spoločenskej integrácii) z 11. januára 2000, v znení organického zákona 2/2009 z 11. decembra 2009.
 - i. Článok 53 ods. 1 písm. a): „Závažného priestupku sa dopustí ten: a) kto sa neoprávnene zdržiava na španielskom území z dôvodu nepredĺženia pobytu alebo nevydania povolenia na pobyt, alebo z dôvodu, že platnosť uvedeného povolenia uplynula pred viac ako tromi mesiacmi bez toho, aby dotknutá osoba požiadala o ich obnovenie v lehote stanovenej právnou úpravou“.
 - ii. Článok 55 ods. 1 písm. b): „Priestupky uvedené v predchádzajúcich článkoch sú sankcionované nasledovne:... b) Závažné priestupky pokutou od 501 do 10 000 eur“.
 - iii. Článok 57 ods. 1: „Ak sa tohto priestupku dopustia cudzinci a ak predmetné konanie možno posúdiť ako ‚veľmi závažné‘ alebo ‚závažné‘ v zmysle článku 53 ods. 1 písm. a), b), c), d) a f) tohto organického zákona, možno v príslušnom správnom konaní a na základe odôvodneného rozhodnutia, ktoré posúdi skutočnosti, ktoré tvoria priestupok, nahradiť s ohľadom na zásadu proporcionality sankciu pokuty vyhostením zo španielskeho územia“.

- iv. Článok 57 ods. 3: „Sankciu vyhostenia nemožno v žiadnom prípade uložiť spolu s pokutou“.
 - v. Článok 63a ods. 2: „Rozhodnutie, ktorým sa prijíma vyhostenie prejednávane v rámci riadneho konania, zahŕňa lehotu na dobrovoľné opustenie územia štátu zo strany dotknutej osoby. Trvanie uvedenej lehoty je stanovené v dĺžke od siedmich do tridsiatich dní a začína plynúť okamihom doručenia tohto rozhodnutia. Lehotu na dobrovoľné splnenie rozhodnutia o vyhostení možno predĺžiť o primeraný čas s ohľadom na okolnosti každého konkrétneho prípadu, ako je dĺžka pobytu, starostlivosť o školopovinné deti alebo existencia iných rodinných a sociálnych väzieb“.
 - vi. Článok 63 ods. 7 (týkajúci sa prednostného konania): „Výkon rozhodnutia o vyhostení v prípadoch uvedených v tomto článku sa uskutoční okamžite“.
- b. Rozsudok Tribunal Supremo (Najvyšší súd) č. 734 z 30. mája 2019 (ECLI:ES:TS:2019:1813) a rozsudky, ktoré sa v ňom uvádzajú, ako sú rozsudky z 12. júna 2018 (ECLI:ES:TS:2018:2523); zo 4. decembra 2018 (ECLI:ES:TS:2018:4270); z 19. decembra 2018 (ECLI:ES:TS:2018:4386), a z 19. decembra 2018 (ECLI:ES:TS:2018:4387).
- b. Stručné zhrnutie skutkových okolností a konania vo veci samej**
- 1 Dňa 14. januára 2017 sa začalo proti pánovi MO, kolumbijskému štátnemu príslušníkovi, sankčné konanie o vyhostení z dôvodu možného porušenia článku 53 ods. 1 písm. a) Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (organický zákon 4/2000 o právach a slobodách cudzincov v Španielsku a ich spoločenskej integrácii) z 11. januára 2000 (ďalej len „organický zákon 4/2000“). Konanie bolo vedené ako „prednostné“.
 - 2 MO predložil písomné vyjadrenie v ktorom uviedol, že do Španielska pricestoval v roku 2009 vo veku 17 rokov, s potrebným vízom a s povolením na účely zlúčenia rodiny so svojou matkou. Tieto dva dokumenty boli predložené v uvedenom písomnom vyjadrení. Predložil sa tiež platný pas, pobytový preukaz platný do roku 2013 a prihlásenie pobytu z roku 2015 v obci Talavera de la Reina (Španielsko). Priložené boli aj niektoré dokumenty týkajúce sa jeho predchádzajúcich zamestnaní, ako aj určité dokumenty preukazujúce jeho väzby, a uviedlo sa, že nemá záznamy v registri trestov, a že v uvedenej obci má trvalé bydlisko. Tvrdil, že aj keď to nebolo možné, snažil sa napraviť svoju situáciu, a že podľa organického zákona 4/2000 by sa mu mala uložiť pokuta, a nie sankcia vyhostenia vzhľadom na jeho situáciu týkajúcu sa väzieb a na neexistenciu nepriaznivých prvkov.

- 3 Subdelegado del Gobierno en Toledo (zástupca vlády v Toledě, Španielsko) vydal 3. februára 2017 rozhodnutie o vyhostení. V rozhodnutí sa uviedol článok 53 ods. 1 písm. a) organického zákona 4/2000 a rozsudok Súdneho dvora z 23. apríla 2015 (C-38/14, Zaizoune), v zmysle ktorého je podľa názoru tohto zástupcu vlády všeobecným pravidlom vyhostenie, a preto nemožno uložiť pokutu.
- 4 MO podal proti tomuto rozhodnutiu žalobu na Juzgado de lo Contencioso-Administrativo (správny súd), pričom uviedol, že sankcia vyhostenia je neprimeraná, pretože podľa španielskeho práva by samotný neoprávnený pobyt pri existujúcich väzbách v Španielsku mal viesť len k uloženiu pokuty.
- 5 Juzgado de lo Contencioso-Administrativo (správny súd) žalobu zamietol. Domnieval sa, že tvrdenia pána MO sú neopodstatnené z hľadiska rozsudku Súdneho dvora z 23. apríla 2015 (C-38/14, Zaizoune), ktorý odkazuje na právnu úpravu, ktorá je predmetom tohto konania vo veci samej. Podľa tohto rozsudku „smernica 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, predovšetkým jej článok 6 ods. 1 a článok 8 ods. 1 v spojení s článkom 4 ods. 2 a 3 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni právnej úprave členského štátu, o akú ide v konaní vo veci samej, ktorá v prípade neoprávneného pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na území tohto štátu stanovuje podľa okolností uloženie pokuty alebo vyhostenie, pričom sa tieto opatrenia navzájom vylučujú“.
- 6 MO podal proti tomuto rozsudku Juzgado de lo Contencioso-Administrativo (správny súd) odvolanie na Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Vyšší súd Kastília-La Mancha, Španielsko), vnútroštátny súd, ktorý má pochybnosti o dôsledkoch, ktoré z uvedeného rozsudku Súdneho dvora vyplývajú pre španielske správne orgány a súdy v súvislosti s priamym účinkom smerníc. Vnútroštátny súd sa preto rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tento návrh na začatie prejudiciálneho konania.

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 7 MO tvrdí, že sankcia vyhostenia je neprimeraná, keďže má so Španielskom silnú väzbu. Podrobne uvádza a predkladá dokumenty, ktoré preukazujú jeho pracovné, ekonomické, sociálne a rodinné väzby. Dodáva, že Tribunal Supremo (Najvyšší súd) pripustil vyhostenie namiesto pokuty len v prípade, keď okrem samotného neoprávneného pobytu existujú aj ďalšie okolnosti (okrem iných prirážajúcich okolností, napríklad ak by sa nedokázal preukázať dokladmi bez toho, aby sa vedelo, kedy a kde vstúpil na vnútroštátne územie), ale to nie je jeho prípad, pretože nie je bez dokladov a má plné väzby v Španielsku. MO navrhuje zrušenie sankcie vyhostenia, alebo subsidiárne, jej nahradenie pokutou.
- 8 Subdelegación del Gobierno en Toledo (zastúpenie vlády v Toledě, Španielsko) uvádza, že pán MO nemá povolenie na pobyt v Španielsku z dôvodu uplynutia

jeho platnosti. Poznomenáva, že od rozsudku Súdneho dvora z 23. apríla 2015 (C-38/14, Zaizoune) sa na tieto prípady môže uplatňovať len sankcia vyhostenia, a nie pokuta. Okrem toho spochybňuje väzby pána MO, keďže v súčasnosti nemá prácu, ani ekonomickú kapacitu alebo existujúce vzťahy závislosti na rodinu.

Stručné zhrnutie dôvodov návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 9 Vnútroštátny súd vysvetľuje, že podľa článku 53 ods. 1 písm. a) organického zákona 4/2000 je neoprávnený pobyt administratívnym priestupkom, na ktorý štát reaguje sankčným konaním so zárukami trestného práva alebo sankčného práva štátu a ktorý vedie k uloženiu správnych sankcií. Uvedený zákon vo svojom pôvodnom znení sankcionoval neoprávnený pobyt len pokutou. Prostredníctvom reformy zavedenej organickým zákonom 8/2000 sa vyhostenie začlenilo ako alternatíva k pokute, ale bez uvedenia konkrétneho kritéria pri výbere jednej alebo druhej sankcie. Na druhej strane, organický zákon 4/2000 stanovuje dve konania o vyhostení: riadne konanie (pozri článok 63a ods. 2) a prednostné konanie (pozri článok 63 ods. 7).
- 10 V takej situácii Tribunal Supremo (Najvyšší súd) stanovil ustálenú judikatúru, podľa ktorej zásady v oblasti sankčného práva vyžadovali, aby uplatnenie najzávažnejšej sankcie (vyhostenie) bolo odôvodnené na základe negatívneho dôvodu, ktorý existoval popri samotnom neoprávnenom pobyte (napríklad spáchanie trestných činov, neexistencia identifikačných dokladov alebo použitie sfalšovaných dokladov, atď.), keďže pri neexistencii žiadneho z týchto dôvodov by nebol zrejмый dôvod na neuplatnenia najbežnejšej uvedenej sankcie, pokuty. Počas určitého obdobia bolo preto toto kritérium výberu sankcie výsledkom súdneho výkladu.
- 11 Organický zákon 2/2009 pri formulovaní nového článku 57 dal však uvedenému výkladu silu zákona, v ktorom uviedol, že *„možno v príslušnom správnom konaní a na základe odôvodneného rozhodnutia, ktoré posúdi skutočnosti, ktoré tvoria priestupok, nahradiť s ohľadom na zásadu proporcionality sankciu pokuty vyhostením zo španielskeho územia“*.
- 12 Vnútroštátny súd pripomína, že Súdny dvor vo svojom rozsudku z 23. apríla 2015 (C-38/14, Zaizoune), ktorý odkazuje na právnu úpravu, ktorá je predmetom tohto konania vo veci samej, rozhodol, že „smernica 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, predovšetkým jej článok 6 ods. 1 a článok 8 ods. 1 v spojení s článkom 4 ods. 2 a 3 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni právnej úprave členského štátu, o akú ide v konaní vo veci samej, ktorá v prípade neoprávneného pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na území tohto štátu stanovuje podľa okolností uloženie pokuty alebo vyhostenie, pričom sa tieto opatrenia navzájom vylučujú“.

- 13 Vnútroštátny súd uvádza, že uvedený rozsudok Súdneho dvora sa vydal, hoci právna úprava z roku 2009 uvedená v bode 11 už nadobudla účinnosť, akoby ešte išlo o situáciu opísanú v bode 10, to znamená, akoby išlo len o samotný výklad judikatúry (preto sa Súdnemu dvoru položila prejudiciálna otázka). Vnútroštátny súd zdôrazňuje, že je nevyhnutné zohľadniť skutočnosť, že požiadavka ďalšieho dôvodu na uloženie vyhostenia, ktorá bola pôvodne výkladom, sa stala spolu s organickým zákonom 2/2009, a naďalej predstavuje nevyhnutnú jasnú a jednoznačnú právnu požiadavku.
- 14 Vnútroštátny súd uvádza, že Tribunal Supremo (Najvyšší súd) a mnohé súdy nižšieho stupňa vykladajú rozsudok Súdneho dvora z 23. apríla 2015 (C-38/14, Zaizoune) v tom zmysle, že oprávňuje španielske správne orgány a súdy neuplatniť ustanovenia organického zákona 4/2000 týkajúce sa uprednostnenia sankcie pokuty a potreby výslovného odôvodnenia vyhostenia.
- 15 Podľa vnútroštátneho súdu to má za následok priame uplatnenie smernice 2008/115/ES v neprospech dotknutej osoby a so zhoršením jeho trestnej zodpovednosti, a teda vyhostenie (bez lehoty na dobrovoľné splnenie v prípade prednostného konania) každého štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnené zdržiava na území. Inými slovami, smernici sa pripisuje „vertikálny obrátený alebo zostupný účinok“ (štát voči jednotlivcovi), ktorý je veľmi odlišný od „vertikálneho priameho alebo vzostupného účinku“ (jednotlivec voči štátu), ktorý Súdny dvor vyhlásil za vhodný v prípade neprebratia smernice.
- 16 Vnútroštátny súd zdôrazňuje, že rozhodnutie Tribunal Supremo (Najvyšší súd) a iných súdov nižšieho stupňa podľa jeho názoru neznamená vykladať španielske právo v súlade so smernicou (čo by bolo snáď možné pred zmenou organického zákona 4/2000 organickým zákonom 2/2009), ale len jednoduché neuplatnenie vnútroštátnych právnych noriem, a to v trestných veciach a v neprospech obvinených. Uvádza, že vnútroštátny súd má povinnosť vykladať vnútroštátnu právnu úpravu v súlade s právnou úpravou Únie (rozsudok z 8. novembra 2016, C-554/14 a mnoho ďalších), čo však má svoje obmedzenia v samotnej judikatúre Súdneho dvora.
- 17 Podľa vnútroštátneho súdu sa Tribunal Supremo (Najvyšší súd) domnieva, že Súdny dvor vo svojom rozsudku z 23. apríla 2015 (C-38/14, Zaizoune) už rozhodol o probléme „vertikálneho obráteného alebo zostupného účinku“, pričom ho povolil. Tento rozsudok, tak ako ho vyložil Tribunal Supremo (Najvyšší súd), obsahuje nielen vyhlásenie o nezlučiteľnosti španielskeho práva s právom Únie, ale aj nariadenie španielskym súdom priamo uplatňovať smernicu v neprospech jednotlivca. Vnútroštátny súd sa domnieva, že niektorý bod rozsudku, napríklad bod 39, môže v tejto súvislosti bezpochyby vyvolávať určité pochybnosti. Podľa jeho názoru však uvedený rozsudok nemôže nikdy viesť k takému následku, pretože v takom prípade by Súdny dvor protirečil predchádzajúcej početnej judikatúre.

- 18 Vnútroštátny súd v súvislosti s nemožnosťou priameho uplatnenia smernice v neprospech jednotlivca zo strany štátu a s neuplatnením vnútroštátnej právnej úpravy (vertikálny obrátený alebo zostupný účinok) predovšetkým pripomína, že v rozsudku z 26. februára 1986 (C-152/84, Marshall) sa dospelo k záveru (bod 46), že smernica nemôže sama osebe zakladať povinnosti pre jednotlivca, a že ustanovenia smernice ako takého sa nemožno voči tejto osobe dovolávať. V tomto zmysle odkazuje na rozsudok z 11. júna 1987 (C-14/86, Pretore di Saló).
- 19 Rozsudok z 8. októbra 1987 (C-80/86, Kolpinghuis Nijmegen BV) stanovil, že hoci je súd členského štátu pri uplatňovaní svojich vnútroštátnych právnych predpisov povinný ich vykladať s ohľadom na znenie a účel smernice, smernica sama osebe a nezávisle od zákona prijatého na jej vykonanie však nemôže mať za následok určenie alebo zhoršenie trestnej zodpovednosti osôb, ktoré konajú v rozpore s ustanoveniami uvedenej smernice. Povinnosť konformného výkladu, tak ako je uvedená v odseku 13, „je obmedzená všeobecnými právnymi zásadami, ktoré sú súčasťou práva Spoločenstva, konkrétne zásadou právnej istoty a zákazu retroaktivity. Súdny dvor v tejto súvislosti vo svojom rozsudku z 11. júna 1987 (Pretore de Saló/X, 14/86, Zb. 1987, s. 2545) rozhodol, že smernica sama osebe a nezávisle od zákona prijatého členským štátom na jej vykonanie nemôže viesť k vzniku trestnej zodpovednosti osôb, ktoré konajú v rozpore s ustanoveniami uvedenej smernice, alebo k jej zhoršeniu“.
- 20 Vnútroštátny súd sa tiež odvoláva na rozsudok z 26. septembra 1996 (C-168/95, Luciano Arcaro), v ktorom sa uvádza, že „právo Spoločenstva neobsahuje mechanizmus umožňujúci vnútroštátnemu súdu zrušiť vnútroštátne ustanovenia, ktoré sú v rozpore s ustanovením smernice, ktoré sa neprebralo do vnútroštátneho práva, ak sa na toto ustanovenie nemožno odvolávať pred vnútroštátnym súdom“, a v ktorom po tom, ako pripomenul povinnosť vnútroštátnych súdov vykladať vnútroštátnu právnu úpravu s ohľadom na právnu úpravu Únie, v bode 42 uviedol, že: „táto povinnosť vnútroštátneho súdu prihliadať pri výklade relevantných ustanovení svojho vnútroštátneho práva na obsah smernice je však obmedzená v prípade, ak taký výklad vedie k tomu, že voči jednotlivcovi sa uplatní povinnosť stanovená smernicou, ktorá nebola prebratá, alebo tým skôr v prípade, ak vedie k vyvodu alebo sprísneniu trestnoprávnej zodpovednosti osôb, ktoré konajú v rozpore s ustanoveniami smernice, na základe nej bez toho, aby bol prijatý zákon na jej vykonanie (pozri vyššie uvedený rozsudok Kolpinghuis Nijmegen, body 13 a 14)“.
- 21 Rozsudok z 5. decembra 2017 (vec C-42/17) zdôrazňuje, že povinnosť konformného výkladu môže mať obmedzenia, vrátane zásady zákonnosti trestných činov a trestov. Podľa názoru vnútroštátneho súdu je táto zásada zákonnosti sankcionovania spochybnená, ak súdy neuplatnia priaznivejší sankčný právny predpis (ktorý stanovuje pokutu a vyhostenie umožňuje len na základe odôvodnenia), ale priamo uplatnia smernicu v neprospech jednotlivca.

- 22 Vzhľadom na uvedené skutočnosti sa vnútroštátny súd rozhodol položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku so žiadosťou, aby sa prejednála v skrátanom konaní podľa článku 105 Rokovacieho poriadku.

PRACOVNÝ DOKUMENT