

Věc C-568/19**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

25. července 2019

Předkládající soud:

Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Španělsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

11. července 2019

Žalobce:

MO

Žalovaná:

Subdelegación del Gobierno en Toledo

Předmět původního řízení

Vyhoštění státního příslušníka třetí země ze španělského území.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Předmětem žádosti je určení, zda je s judikaturou Soudního dvora týkající se mezi přímého účinku směrnic slučitelný výklad rozsudku Soudního dvora ze dne 23. dubna 2015 (C-38/14, Zaizoune) v tom smyslu, že španělské správní orgány a soudy mohou v neprospěch státního příslušníka třetí země přímo použít směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/115/CE ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

Předmětem žádosti je určení, zda nepřizpůsobení španělské právní úpravy citované směrnici nesmí být vyřešeno jejím přímým použitím v neprospěch tohoto státního příslušníka, nýbrž změnou zákona nebo způsoby upravenými unijním právem pro uložení povinnosti státu náležitě provádět směrnice.

Právním základem je článek 267 SFEU.

Předběžná otázka

Je s judikaturou Soudního dvora Evropské unie týkající se mezí přímého účinku směrnic slučitelný výklad jeho rozsudku ze dne 23. dubna 2015 (věc C-38/14, Zaizoune) v tom smyslu, že španělské správní orgány a soudy mohou přímo použít směrnici 2008/115/CE v neprospěch státního příslušníka třetí země a upustit od použití mírnějšího vnitrostátního sankčního ustanovení s tím, že zpřísní jeho trestní odpovědnost a možná pomínou zásadu zákonnosti trestání; nesmí být nepřizpůsobení španělské právní úpravy směrnici vyřešeno touto cestou, nýbrž změnou zákona nebo způsoby upravenými unijním právem pro uložení povinnosti státu náležitě provádět směrnice?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

- a. Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/CE ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Články 6 odst. 1 a 8 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 2 a 3.
- b. Rozsudek ze dne 23. dubna 2015 (C-38/14, Zaizoune). Bod 41 a výrok.
- c. Rozsudek ze dne 5. dubna 1979 (148/78, Ratti).
- d. Rozsudek ze dne 26. února 1986 (152/84, Marshall).
- e. Rozsudek ze dne 8. října 1987 (80/86, Kolpinghuis Nijmegen BV).
- f. Rozsudek ze dne 14. července 1994 (C-91/92, Faccini).
- g. Rozsudek ze dne 26. září 1996 (C-168/95, Luciano Arcaro).
- h. Rozsudek ze dne 11. června 1987 (14/86, Pretore di Saló).
- i. Rozsudek ze dne 8. listopadu 2016 (C-554/2014, Atanas Ognyanov).
- j. Rozsudek ze dne 5. prosince 2017 (C-42/17, M.A.S a M.B).
- k. Rozsudek ze dne 9. prosince 2003 (C-129/00, Komise v. Italská republika).

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

- a. Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (ústavní zákon č. 4/2000, o právech a svobodách cizinců ve Španělsku a jejich společenské integraci) ze dne

11. ledna 2000, ve znění ústavního zákona č. 2/2009 ze dne 11. prosince 2009.

- i. Článek 53.1 písm. a): „Závažnými přestupky jsou: a) Zdržování se na španělském území neoprávněně z důvodu neprodloužení pobytu či povolení k pobytu nebo uplynutí jejich platnosti před více než třemi měsíci, pokud dotčená osoba nepožádala o jejich obnovení ve lhůtě stanovené právní úpravou.“
- ii. Článek 55.1 písm. b): „Za přestupky uvedené v předchozích odstavcích budou uloženy následující sankce: (...) b) Za závažné přestupky pokuta od 501 do 10 000 eur.“
- iii. Článek 57.1: „Pokud jsou pachatelé přestupků cizinci a dotčená jednání lze označit za velmi závažná nebo závažná ve smyslu čl. 53 odst. 1 písm. a), b), c), d) a f) tohoto zákona, lze se zřetelem k zásadě proporcionality namísto pokuty uložit vyhoštění ze španělského území, a to po provedení příslušného správního řízení a prostřednictvím odůvodněného rozhodnutí, v němž budou posouzeny skutkové okolnosti zakládající přestupek.“
- iv. Článek 57.3: „V žádném případě nelze uložit současně vyhoštění i pokutu.“
- v. Článek 63 bis.2: „Rozhodnutí, kterým je uloženo vyhoštění v řádném řízení, musí obsahovat lhůtu k dobrovolnému splnění, aby dotyčný opustil státní území. Tato lhůta o délce sedm až třicet dní začne běžet od okamžiku oznámení daného rozhodnutí. Lhůta k dobrovolnému splnění příkazu může být přiměřeně prodloužena s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu, jako jsou délka pobytu, péče o školou povinné děti či existence jiných rodinných a sociálních vazeb.“
- vi. Článek 63.7 (týkající se přednostního řízení): „Příkaz k vyhoštění se v případech uvedených v tomto článku vykoná okamžitě.“

b. Rozsudek Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko) č. 734 ze dne 30. května 2019 (ECLI: ES:TS:2019:1813) a rozsudky v něm citované, jako jsou následující: ze dne 12. června 2018 (ECLI:ES:TS:2018:2523); ze dne 4. prosince 2018 (ECLI:ES:TS:2018:4270); ze dne 19. prosince 2018 (ECLI:ES:TS:2018:4386), a ze dne 19. prosince 2018 (ECLI:ES:TS:2018:4387).

b. Stručné shrnutí skutkového stavu a původního řízení

- 1 Dne 14. ledna 2017 bylo zahájeno sankční řízení o vyhoštění proti MO, kolumbijskému státnímu příslušníkovi, z důvodu možného porušení čl. 53.1 písm. a) Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los

extranjeros en España y su integración social (ústavní zákon č. 4/2000, o právech a svobodách cizinců ve Španělsku a jejich společenské integraci) ze dne 11. ledna 2000 (dále jen „ústavní zákon č. 4/2000“). Řízení bylo vedeno jako „přednostní“.

- 2 MO ve vyjádření namítal, že do Španělska vstoupil v roce 2009 v 17 letech s příslušným vízem a povolením ke sloučení rodiny se svou matkou. Tyto dva dokumenty byly k vyjádření přiloženy. Rovněž doložil platný pas, pobytovou kartu platnou do roku 2013 a zápis v seznamu obyvatel obce Talavera de la Reina z roku 2015. Také dodal některé dokumenty týkající se jeho předchozích zaměstnání, jakož i určité dokumenty osvědčující jeho zázemí, a uvedl, že nemá zápis v rejstříku trestů a má trvalé bydliště v uvedené obci. Namítal, že se pokusil legalizovat svou situaci, aniž by to bylo možné, a že podle ústavního zákona č. 4/2000 je namístež uložit mu pokutu a nikoli vyhoštění, a to s ohledem na jeho zázemí a absenci okolností v jeho neprospěch.
- 3 Dne 3. února 2017 Subdelegát vlády v Toledu vydal rozhodnutí o vyhoštění. V něm byl citován čl. 53 odst. 1 písm. a) ústavního zákona č. 4/2000 a rozsudek Soudního dvora ze dne 23. dubna 2015 (C-38/14, Zaizoune), podle něhož je dle názoru zmíněného subdelegáta obecným pravidlem vyhoštění, a nelze tak uložit pokutu.
- 4 MO podal proti uvedenému rozhodnutí správní žalobu k Juzgado de lo Contencioso-Administrativo (správní soud, Španělsko), v níž namítal, že vyhoštění je nepřiměřené, protože podle španělského zákona samotný neoprávněný pobyt, jestliže dotyčný má ve Španělsku zázemí, musí vést pouze k uložení pokuty.
- 5 Juzgado de lo Contencioso-Administrativo (správní soud) žalobu zamítl. Dospěl k závěru, že tvrzení MO jsou nedůvodná, a to ve světle rozsudku Soudního dvora ze dne 23. dubna 2015 (C-38/14, Zaizoune), týkajícího se právní úpravy, která je předmětem původního řízení. Podle tohoto rozsudku „směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, zejména její čl. 6 odst. 1 a čl. 8 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 2 a 3, musí být vykládána v tom smyslu, že brání takové právní úpravě členského státu, jako je úprava dotčená v původním řízení, která v případě neoprávněného pobytu státních příslušníků třetích zemí na území tohoto státu stanoví podle okolností buď uložení pokuty, nebo vyhoštění, přičemž současné uplatnění obou těchto opatření je vyloučeno“.
- 6 MO proti tomuto rozsudku Juzgado de lo Contencioso-Administrativo (správní soud) podal odvolání k Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Vrchní soud pro Kastilii-La Mancha, Španělsko), předkládajícímu soudu, který má pochybnosti o důsledcích, které z uvedeného rozsudku Soudního dvora pro španělské správní orgány a soudy vyplývají ve vztahu k přímým účinkům směrnic. Za těchto okolností předkládající soud přerušil řízení a pokládá Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

Základní argumenty účastníků původního řízení

- 7 MO namítá, že vyhoštění je nepřiměřené, a to vzhledem k tomu, že má ve Španělsku silné zázemí. Situaci podrobně popisuje a přikládá dokumenty osvědčující jeho pracovní, ekonomické, sociální a rodinné zázemí. Dodává, že Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko) umožnil uložit vyhoštění namísto pokuty pouze tehdy, pokud se k samotnému nezákonnému pobytu přidají další okolnosti (jako například absence dokumentace, aniž by bylo známo, kdy a kudy dotyčný vstoupil na státní území, kromě dalších přitěžujících okolností), což však není jeho případ, jelikož není bez dokumentace a má ve Španělsku plné zázemí. MO požaduje zrušení vyhoštění nebo podpůrně jeho nahrazení pokutou.
- 8 Subdelegace vlády v Toledu namítá, že MO nemá povolení k pobytu ve Španělsku, jelikož vypršelo. Uvádí, že po vydání rozsudku Soudního dvora ze dne 23. dubna 2015 (C-38/14, Zaizoune) je v těchto případech namíste uložit jedině vyhoštění a ne pokutu. Zpochybňuje navíc zázemí MO, jelikož není známo jeho současné zaměstnání ani aktuální ekonomické možnosti či aktuální vazby rodinné závislosti.

Stručné uvedení důvodů žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 9 Předkládající soud vysvětluje, že podle čl. 53.1 písm. a) ústavního zákona č. 4/2000 je neoprávněný pobyt přestupkem, na který stát reaguje trestním řízením správním, v němž se uplatní garance vlastní trestnímu právu státu a jehož následkem je uložení správních sankcí. V původním znění zmíněný zákon trestal neoprávněný pobyt pouze pokutou. Změna zavedená ústavním zákonem č. 8/2000 zakotvila vyhoštění jako alternativu k pokutě, avšak aniž by obsahovala nějaké konkrétní kritérium pro volbu jedné či druhé sankce. Dále ústavní zákon č. 4/2000 upravuje dva typy řízení k provedení vyhoštění: řádné řízení (viz článek 63 bis.2) a přednostní řízení (viz článek 63.7).
- 10 Za této situace Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) ustálil judikaturu tak, že zásady vlastní sankčnímu právu ukládají, aby volba přísnější sankce (vyhoštění) byla odůvodněna určitou negativní okolností přidanou k samotnému neoprávněnému pobytu (například spáchání trestných činů, absence dokladů totožnosti či užívání falešných dokladů atd.), jelikož není-li zde žádná z těchto okolností, není rozumného důvodu k tomu, aby nebyla uložena běžnější ze stanovených sankcí, tedy pokuta. Po určitou dobu tak toto kritérium výběru sankce vyplývalo z judikatorního výkladu.
- 11 Nicméně ústavní zákon č. 2/2009 zakotvil zmíněný výklad na zákonné úrovni, když vytvořil článek 57, v němž se stanoví, že „se zřetelem k zásadě proporcionality lze namísto pokuty uložit vyhoštění ze španělského území, a to po provedení příslušného správního řízení a prostřednictvím odůvodněného rozhodnutí, v němž se posoudí skutkové okolnosti zakládající přestupek“.

- 12 Předkládající soud připomíná, že v rozsudku ze dne 23. dubna 2015 (C-38/14, Zaizoune), týkajícím se právní úpravy, která je předmětem tohoto původního řízení, Soudní dvůr uvedl, že „směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, zejména její čl. 6 odst. 1 a čl. 8 odst. 1 ve spojení s čl. 4 odst. 2 a 3, musí být vykládána v tom smyslu, že brání takové právní úpravě členského státu, jako je úprava dotčená v původním řízení, která v případě neoprávněného pobytu státních příslušníků třetích zemí na území tohoto státu stanoví podle okolností buď uložení pokuty, nebo vyhoštění, přičemž současné uplatnění obou těchto opatření je vyloučeno“.
- 13 Předkládající soud uvádí, že zmíněný rozsudek Soudního dvora, přestože byl vydán již za účinnosti novely zákona z roku 2009, citované v bodu 11, byl vydán pro situaci popsanou v bodu 10, čili jako by se jednalo jen o judikatorní výklad (jelikož tak byla Soudnímu dvoru položena předběžná otázka). Předkládající soud zdůrazňuje, že požadavek existence dalšího důvodu pro to, aby bylo možno uložit vyhoštění, který byl původně stanoven výkladem, se na základě ústavního zákona č. 2/2009 stal nevyhnutelným, jasným a důrazným zákonným požadavkem, jímž je stále.
- 14 Předkládající soud uvádí, že Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) a mnohé nižší soudy přistoupily k výkladu rozsudku Soudního dvora ze dne 23. dubna 2015 (C-38/14, Zaizoune) v tom smyslu, že opravňuje španělské správní orgány a soudy k tomu, aby nepoužily ustanovení ústavního zákona č. 4/2000 o přednosti pokuty a nutnosti výslovných důvodů pro vyhoštění.
- 15 Podle předkládajícího soudu to znamená přímé použití směrnice 2008/115/CE v neprospěch dotyčného a se zpřísněním jeho trestní odpovědnosti, a tedy vyhoštění (dokonce bez lhůty k dobrovolnému splnění v případě přednostního řízení) každého neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země. Jinými slovy směrnicí je přisouzen „obrácený či sestupný vertikální účinek“ (státu proti jednotlivci), který se podstatně liší od „vertikálního přímého účinku či vzestupného“ (jedince vůči státu), který je dle Soudního dvora namístež, pokud směrnice nebyla provedena.
- 16 Předkládající soud zastává názor, že rozhodnutí Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) a dalších nižších soudů nevede k výkladu španělského práva v souladu se směrnicí (což snad bylo možné před změnou ústavního zákona č. 4/2000 provedenou ústavním zákonem č. 2/2009), nýbrž k prostému a pouhému nepoužití vnitrostátních ustanovení, a to v trestní oblasti v neprospěch obviněného. Přisvědčuje tomu, že soudce vnitrostátního soudu je povinen vykládat vnitrostátní právní úpravu konformně s unijní právní úpravou (k tomu viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2016, C-554/2014, a mnohé další), to však má své meze v samotné judikatuře Soudního dvora.

- 17 Podle předkládajícího soudu se Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) domnívá, že Soudní dvůr již vyřešil otázku „vertikálního obráceného či sestupného účinku“ tak, že jej připustil, v rozsudku ze dne 23. dubna 2015 (C-38/14, Zaizoune). Podle výkladu Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) tento rozsudek neobsahuje jen konstatování neslučitelnosti španělského práva s unijním právem, nýbrž také příkaz španělským soudům, aby přímo použily směrnici v neprospěch jednotlivce. Předkládající soud uznává, že jistě některý z bodů rozsudku, jako bod 39, může v tomto ohledu vyvolávat určité pochybnosti. Podle jeho názoru ale ze zmíněného rozsudku tento důsledek nikdy nemůže plynout, jelikož by tak Soudní dvůr popíral bohatou předchozí judikaturu.
- 18 Co se týče nemožnosti přímého použití směrnice v neprospěch jednotlivce státem a upuštění od použití vnitrostátní právní úpravy (obrácený či sestupný vertikální účinek), předkládající soud v první řadě připomíná, že v rozsudku ze dne 26. února 1986 (C-152/84, Marshall) bylo uzavřeno (bod 46), že směrnice nemůže sama o sobě ukládat povinnosti jednotlivci a že ustanovení směrnice jako takového se nelze dovolat proti dané osobě. V tomto smyslu odkazuje na rozsudek ze dne 11. června 1987 (C-14/86, Pretore di Saló).
- 19 Pokud jde o rozsudek ze dne 8. října 1987 (C-80/86, Kolpinghuis Nijmegen BV), udává se v něm, že ačkoli je soud členského státu povinen při použití vnitrostátních právních předpisů provést jejich výklad ve světle textu a účelu směrnice, směrnice nemůže sama o sobě a nezávisle na vnitrostátním zákoně vyhlášeném k jejímu provedení založit či zpřísnit trestní odpovědnost těch, kteří ji poruší. Povinnost konformního výkladu podle bodu 13 „je omezena obecnými právními zásadami, které jsou součástí komunitárního práva, zejména zásadou právní jistoty a zákazu retroaktivity. Obdobně v rozsudku ze dne 11. června 1987 (Pretore de Saló/X, 14/86, Rec. 1987, s. 2545) tento soud konstatoval, že směrnice nemůže sama o sobě a nezávisle na vnitrostátním zákoně přijatém členským státem k jejímu provedení založit či zpřísnit trestní odpovědnost těch, kteří ji poruší“.
- 20 Předkládající soud poukazuje také na rozsudek ze dne 26. září 1996 (C-168/95, Luciano Arcaro), v němž se uvádí, že „komunitární právo neobsahuje mechanismus, který by vnitrostátnímu soudu umožňoval upustit od použití vnitrostátních ustanovení odporujících ustanovení směrnice, jíž vnitrostátní právo nebylo přizpůsobeno, pokud se tohoto posledně zmíněného ustanovení nelze u vnitrostátního soudu dovolat“, a v němž se připomíná povinnost vnitrostátních soudů vykládat vnitrostátní právní úpravu ve světle unijní právní úpravy a poté se v bodu 42 konstatuje, že „nicméně povinnost soudce vnitrostátního soudu mít při výkladu příslušných ustanovení svého vnitrostátního práva na zřeteli obsah směrnice má své meze, pokud takový výklad vede k tomu, že proti jednotlivci stojí povinnost stanovená směrnicí, jestliže jí dosud nebylo přizpůsobeno vnitrostátní právo, nebo tím spíše, pokud vede na základě směrnice a bez zákona přijatého k jejímu provedení k založení či zpřísnění trestní odpovědnosti těch, kteří ji poruší (viz výše citovaný rozsudek Kolpinghuis Nijmegen, body 13 a 14).“

- 21 Rozsudek ze dne 5. prosince 2017 (věc C-42/17) zkrátka trvá na tom, že povinnost konformního výkladu může mít meze, jako je například zásada zákonnosti trestných činů a trestů. Podle názoru předkládajícího soudu je tato zásada zákonnosti sankcí zpochybněna, pokud soudy upustí od použití příznivější trestní normy (která stanoví pokutu a pouze odůvodněně umožňuje vyhoštění) a přímo použijí směrnici v neprospěch jednotlivce.
- 22 Na základě uvedeného předkládající soud rozhodl položit Soudnímu dvoru tuto předběžnou otázku se žádostí, aby byla projednána ve zrychleném řízení upraveném v článku 105 jednacího řádu.

PRACOVNÍ DOKUMENT