

Vec C-669/23 [Zhang]ⁱ

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

Dátum podania:

13. november 2023

Vnútroštátny súd:

Rechtbank Limburg

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

13. november 2023

Žalobca:

C

Žalovaný:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

ⁱ Názov tejto veci je fiktívny. Nezodpovedá skutočnému menu ani názvu žiadneho z účastníkov konania.

Predmet sporu vo veci samej

Žalobca sa domáha náhrady škody z dôvodu nezákonného výkonu zaistenia pred odsunom, ktorý podľa jeho názoru nebol včas zrušený.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

V tomto návrhu na začatie prejudiciálneho konania podanom na základe článku 267 ZFEÚ sa vnútroštátny súd [Rechtbank Limburg (súd v Limburgu, Holandsko)] pýta, či zo smernice o návrate v spojení s Chartou základných práv vyplýva, že rozhodnutie o návrate, na ktorom bolo založené zaisťovacie opatrenie v konaní vo veci samej, sa stalo nezákonným, a najmä, či toto rozhodnutie o návrate malo byť zrušené okamžite, keď sa ukázalo, že odsun nebude úspešný, v dôsledku čoho malo byť súčasne zrušené aj zaisťovacie opatrenie, a či sú pre odpoveď na túto otázku relevantné životné podmienky žalobcu v členskom štáte pobytu.

Prejudiciálne otázky

1. Majú sa články 3, 5, 6, 8 a 9 smernice o návrate vykladať v tom zmysle, že výlučne v prípade, ak záujmy a zásady uvedené v článku 5 smernice o návratoch, ktoré bránia členským štátom odsunu do cieľovej krajiny, bránia aj tomu, aby si štátny príslušník tretej krajiny splnil svoju povinnosť dobrovoľného alebo nezávislého návratu vycestovaním do inej tretej krajiny, nemožno vydať rozhodnutie o návrate alebo sa už vydané rozhodnutie o návrate musí zrušiť alebo pozastaviť?
2. Je vnútroštátna právna úprava, ktorá podmieňuje nárok na základné dávky legálnym pobytom, zlučiteľná s článkom 5 smernice o návrate v spojení s odôvodneniami 12 a 24 smernice o návrate a s článkami 1 a 7 Charty základných práv, a ak áno, má sa existencia takejto právnej úpravy zohľadniť pri posudzovaní, či možno vydať a/alebo zachovať rozhodnutie o návrate, ak štátneho príslušníka tretej krajiny nemožno odsunúť?

Relevantné ustanovenia práva EÚ

- Charta základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“), články 1 a 7.
- 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 [Ú. v. EÚ L 348, 2008, s. 98] (ďalej len „smernica o návratoch“), odôvodnenia

2, 9, 12 a 24, článok 3 ods. 3, články 4, 5, 8 a 9, článok 5, článok 6 ods. 1 a 4 a článok 9 ods. 1 a 2.

- Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany [Ú. v. EÚ L 337, 2011, s. 9] (ďalej len „kvalifikačná smernica“), článok 12 ods. 2, článok 14 ods. 4 písm. a) a b), článok 17 ods. 1 a článok 19 ods. 3 písm. a).

Relevantné vnútroštátne predpisy

- Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (zákon z 23. novembra 2000 o úplnej reforme zákona o cudzincoch [„zákon o cudzincoch z roku 2000“]), článok 10 ods. 1, 2 a 3.

Stručný opis skutkového stavu a konania

- 1 Žalobca sa narodil v roku 1965 a je čínskym štátnym občanom. Je nakazený vírusom HIV, hluchonemý, pripútaný na invalidný vozík a trpí vážnym kožným ochorením.
- 2 Od 25. marca 2017 sa zdržiava v Holandsku (po prvom pobyte v rokoch 2015 a 2016), kde požiadal o azyl.
- 3 Táto žiadosť o azyl bola zamietnutá rozhodnutím z 18. septembra 2017, ktoré bolo zároveň považované za rozhodnutie o návrate a žiadateľovi bolo nariadené opustiť Holandsko do štyroch týždňov.
- 4 Dňa 27. marca 2023 bol žalobca zaistený pred núteným odsunom do Číny z dôvodu, že nechcel dobrovoľne opustiť Holandsko a zdržiaval sa v Holandsku neoprávnene.
- 5 Dňa 3. augusta 2023, po zrušení zaisťovacieho opatrenia, bol žalobca prepustený po tom, ako vnútroštátny súd zistil, že nie je možné ho deportovať do Číny. Žalobca totiž nemal platný cestovný pas ani iný doklad totožnosti a čínske orgány uviedli, že žalobcovi nevydajú žiadny cestovný doklad. Napriek tomu žalovaný [Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Štátny tajomník pre spravodlivosť a bezpečnosť, Holandsko)] zachoval rozhodnutie o návrate.
- 6 Obe strany sa nezhodujú v tom, či bol výkon zaisťovacieho opatrenia v období od 2. augusta 2023 do 3. augusta 2023 zákonný alebo nie.

- 7 V tejto súvislosti podal žalobca na vnútroštátny súd žalobu proti pokračovaniu zaisťovacieho opatrenia a žiadal o náhradu škody za obdobie, počas ktorého bol neoprávnenne zaistený.

Podstatné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 8 Žalobca tvrdí, že zaisťovacie opatrenie od 2. augusta 2023 do 3. augusta 2023 je protiprávne, pretože žalovanému bolo už pred vydaním príkazu jasné, že čínske orgány nevydajú cestovný doklad na účely jeho odsunu. Keďže ho nie je možné odsunúť, musí mu byť priznané právo na pobyt v Holandsku.
- 9 Žalovaný tvrdil, že hoci ho čínske orgány predtým informovali, že žalobcovi nevydajú cestovný doklad, nebránilo to vyhosteniu žalobcu, keďže sa žalovaný snažil presvedčiť čínske orgány o spolupráci. Nakoniec žalovaný po zvážení príslušných záujmov zaisťovacie opatrenie zrušil.

Stručné odôvodnenie predloženia návrhu

Prvá prejudiciálna otázka

- 10 Podľa vnútroštátneho súdu zo smernice o návrate vyplýva, že rozhodnutie o návrate zakladá povinnosť návratu. Štátny príslušník tretej krajiny s neoprávneným pobytom sa nemusí nevyhnutne vrátiť do svojej krajiny pôvodu. Môže odísť aj do inej tretej krajiny.
- 11 Otázkou je, či povinnosť návratu môže naďalej existovať, ak členský štát nesmie alebo nemôže odsunúť štátneho príslušníka tretej krajiny. Vnútroštátny súd zo znenia a systematiky smernice o návrate vyvodzuje, že nemožnosť odsunúť cudzinca neznamená vždy, že sa na neho už nevzťahuje povinnosť návratu.
- 12 V smernici o návrate sa nestanovuje, že povinnosť návratu nemožno uložiť alebo zachovať, ak členský štát nie je schopný vymôcť povinnosť návratu z dôvodov, ktoré nesúvisia so záujmami uvedenými v článku 5 (najlepší záujem dieťaťa, rodinný život a zdravotný stav štátneho príslušníka tretej krajiny).
- 13 Ak členský štát nemôže ukončiť protiprávny pobyt, vzniká prechodný stav, ktorý Súdny dvor považuje za nezlučiteľný s účelom a systémom smernice o návrate. Ak štátny príslušník tretej krajiny, ako aj členský štát nie sú schopní splniť povinnosť návratu z dôvodu záujmov uvedených v článku 5 smernice o návratoch, rozhodnutie o návrate nemožno vydať ani zachovať.
- 14 Ustanovenie článku 5 sa spresňuje v článku 9 smernice o návrate. Ak by odsun porušil zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia, ktorá je tiež uvedená v článku 5, odsun sa musí odložiť. Normotvorca Únie teda nestanovil, že v takomto prípade sa rozhodnutie o návrate nesmie vydať alebo sa musí zrušiť či pozastaviť, alebo že sa povinnosť návratu musí odložiť alebo pozastaviť. Zostáva teda existovať bez

obmedzenia, ako to vyplýva aj z rozsudku Súdneho dvora z 3. júna 2021 vo veci BZ proti Westerwaldkreis. Ak je toto pravidlom, keď sa uplatňuje zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia, podľa vnútroštátneho súdu len ťažko možno pochopiť, prečo všetci neoprávnene sa zdržiavajúci štátni príslušníci tretích krajín nie sú naďalej povinní plniť svoju povinnosť návratu samostatne, ibaže tak nemôžu urobiť z dôvodu záujmov uvedených v článku 5 smernice o návrate. Okrem toho zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia nebráni štátnym príslušníkom tretích krajín vycestovať do inej tretej krajiny.

- 15 Ak záujmy a zásady uvedené v článku 5, ktoré bránia odsunu členským štátom, nebránia tomu, aby si štátny príslušník tretej krajiny dobrovoľne a samostatne splnil povinnosť návratu, podľa vnútroštátneho súdu môže a musí byť vydané rozhodnutie o návrate, z ktorého vyplýva povinnosť návratu, ale členský štát musí odložiť výkon povinnosti návratu. Podľa holandskej judikatúry nemožnosť odsunu štátneho príslušníka tretej krajiny nemá vplyv na jeho povinnosť návratu, ak je vyhostenie neúspešné, pretože orgány krajiny pôvodu nevydajú cestovný doklad a štátny príslušník tretej krajiny nemá platný cestovný pas.
- 16 Súdny dvor však vo svojom rozsudku zo 6. júla 2023 vo veci Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl proti AA rozhodol, že článok 5 smernice o návratoch sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vydaniu rozhodnutia o návrate voči štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ak sa preukáže, že jeho odsun do zamýšľanej cieľovej krajiny je v súlade so zásadou zákazu vyhostenia alebo vrátenia vylúčené na dobu neurčitú.
- 17 Vnútroštátny súd nerozumie tomuto výkladu článku 5, ktorý sa zdá byť v rozpore s výkladom vo veci BZ proti Westerwaldkreis. Preto žiada Súdny dvor, aby tento výklad objasnil. Konkrétne by chcel vedieť, či v rozpore s ustanoveniami smernice o návrate a v rozpore s tým, čo zrejme vyplýva z predchádzajúcich rozsudkov, nemožnosť členského štátu vykonať povinnosť návratu vždy znamená, že nemôže byť vydané žiadne rozhodnutie o návrate alebo že už vydané rozhodnutie o návrate musí byť zrušené. To by malo pre členské štáty závažné dôsledky a umožnilo by to štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území tohto štátu a nechcú ho opustiť, zaujať vyčkávací postoj.
- 18 Keďže zmysel a systematika smernice o návratoch bránia prechodnému stavu, v rámci ktorého sa toleruje nelegálny pobyt, vnútroštátny súd sa domnieva, že na základe uvedeného výkladu by členské štáty museli udeliť určitú formu povolenia na pobyt, keď nie je možné alebo sa nesmie vydať rozhodnutie o návrate, aj keď dotknutý štátny príslušník tretej krajiny nespĺňa podmienky povolenia a pobytu. Podľa jeho názoru to nemohlo byť zámerom normotvorcu Únie v prípadoch, keď štátny príslušník tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na území EÚ, dobrovoľne neodíde a nemôže byť nútené odsunutý z iných dôvodov, ako sú dôvody uvedené v článku 5 smernice o návrate.

- 19 Okrem toho výklad článku 5 smernice o návratoch v tom zmysle, že rozhodnutie o návrate nemožno vydať, ak je isté, že odsun do zamýšľanej cieľovej krajiny je vylúčené na dobu neurčitú z dôvodu zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia, by zbavil zmyslu dôvody vylúčenia a zrušenia uvedené v kvalifikačnej smernici, ktoré sú založené na ochrane vnútornej bezpečnosti a verejného poriadku.

Druhá prejudiciálna otázka

- 20 Ak Súdny dvor na prvú prejudiciálnu otázku odpovie tak, že rozhodnutie o návrate nemusí byť zrušené vo všetkých prípadoch, keď vyhostenie nie je možné, je potrebné určiť, či sa pri rozhodovaní o zachovaní rozhodnutia o návrate musia zohľadniť podmienky, v ktorých sa neoprávnene sa zdržiavajúci štátny príslušník tretej krajiny nachádza počas čakania na návrat.
- 21 Hoci je žalobca zraniteľnou osobou, podľa článku 10 zákona o cudzincoch z roku 2000 je zbavený najzákladnejších dávok, ako je strava, a s výnimkou naliehavého lekárskeho ošetrovania nemá nárok na lekársku a inú starostlivosť, pretože nemá legálny pobyt v Holandsku. Vnútroštátny súd si kladie otázku, či tieto dôsledky jeho nelegálneho pobytu, ktoré vyplývajú z vnútroštátneho práva, bránia zachovaniu rozhodnutia o návrate.
- 22 Z článku 5 smernice o návrate v spojení s článkom 1 charty možno vyvodiť, že vydanie a zachovanie rozhodnutia o návrate je neprípustné, ak by nepriaznivo ovplyvnilo ľudskú dôstojnosť štátneho príslušníka tretej krajiny. Vnútroštátny súd si kladie otázku, či vylúčenie z prístupu k základným dávkam nemá vplyv na podstatu jeho práva na súkromný život, ktoré sa podľa rozsudku z 22. novembra 2022 vo veci X musí zohľadniť pri rozhodovaní o tom, či možno vydať rozhodnutie o návrate, a ktoré podľa článku 5 smernice o návrate musia členské štáty zohľadniť pri vykonávaní tejto smernice, a či je v súlade so zásadou proporcionality a nemá vplyv na základné práva žalobcu. Na rozdiel od rozsudku X sa táto vec netýka súkromného života v cieľovej krajine, ale vnútroštátny súd sa pýta, či podmienky, v ktorých sa nachádza štátny príslušník tretej krajiny v členskom štáte, v ktorom sa zdržiava, treba považovať za súkromný život, ktorý môže brániť vydaniu rozhodnutia o návrate. Podľa vnútroštátneho súdu je ľudská dôstojnosť bezpodmienečným základným právom, a preto právo na základné dávky nemôže závisieť od právnej povahy pobytu. Súdnemu dvoru kladie otázku, či je tento výklad správny. V prípade kladnej odpovede je článok 10 zákona o cudzincoch z roku 2000 nezlučiteľný s právom EÚ a musí zostať neuplatniteľný.
- 23 V prípade, že Súdny dvor usúdi, že pravidlo, ktoré spája právo na základné dávky s legálnym pobytom, nie je samo osebe nezlučiteľné s právom EÚ, vnútroštátny súd chce vedieť, či je potrebné odňatie základných dávok kvalifikovať ako súkromný život v zmysle článku 5 smernice o návrate, a teda či sa musí zohľadniť pri rozhodovaní o vydaní alebo zachovaní rozhodnutia o návrate.
- 24 Vnútroštátny súd uvádza, že v Holandsku sa neoprávnene zdržiava od 23 000 do 58 000 „štátnych príslušníkov tretích krajín bez dokladov“. Žalovaný vo

všeobecnosti sotva alebo vôbec nemôže odsunúť štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí nemajú platné doklady totožnosti a ktorí nemajú nárok na základné dávky podľa vnútroštátneho práva. Odpoveď na druhú prejudiciálnu otázku preto môže mať dôsledky pre túto veľkú skupinu.

- 25 Keďže životné podmienky, ktoré nastanú, sú predvídateľné už v čase, keď možno určiť, že odsun nie je možný, odpoveď na otázku, či sa tieto podmienky majú zohľadniť pri určovaní, či rozhodnutie o návrate mohlo byť zachované, je rozhodujúca aj pre zodpovedanie otázky, či malo byť zaistovacie opatrenie zrušené skôr.
- 26 Keďže žiadna z prejudiciálnych otázok nie je „acte clair“ alebo „acte éclairé“, [vnútroštátny] súd považuje za potrebné predložiť vec Súdnemu dvoru na rozhodnutie o prejudiciálnych otázkach.

PRACOVNÝ DOKUMENT