

Věc C-636/23

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

24. října 2023

Předkládající soud:

Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Belgie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

16. října 2023

Žalobce:

W

Žalovaný:

Belgický stát

Předmět původního řízení

Žalobce podal k předkládajícímu soudu žalobu na neplatnost rozhodnutí o navrácení. Této žalobě bylo rozsudkem vyhověno kvůli chybě v odůvodnění rozhodnutí, která spočívala v neposkytnutí lhůty pro dobrovolné opuštění území. Žalovaný proti tomu podal kasační opravný prostředek k Raad van State (Státní rada, Belgie), která je nejvyšším správním soudem. Předkládající soud musí po zrušení svého prvního rozsudku o rozhodnutí o navrácení opětovně rozhodnout.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Předkládající soud se táže, zda je poskytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území pouze vykonávacím opatřením ve vztahu k rozhodnutí o navrácení nebo zda je jeho podstatnou součástí, proti níž musí být možné podat opravný prostředek a jejíž neplatnost má za následek neplatnost celého rozhodnutí o navrácení. Odpověď na tuto otázku má vliv rovněž na podmínky, za nichž lze případně uložit zákaz vstupu. Článek 267 SFEU.

Předběžné otázky

1. Musí být ustanovení čl. 7 odst. 4, čl. 8 odst. 1 a 2 a čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/115, samostatně nebo všechna společně, ve světle článku 13 této směrnice a článku 47 Listiny základních práv Evropské unie vykládána v tom smyslu, že brání tomu, aby neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území bylo považováno za pouhý způsob provedení, který nemění právní postavení dotčeného cizince, protože poskytnutí či neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území nemění nic na konstatování neoprávněného pobytu na státním území, na němž se zakládá?

2. V případě kladné odpovědi na první otázku: Musí být slovní spojení „je spojen“ v čl. 3 bodě 6 směrnice 2008/115 a „jsou spojena“ v čl. 11 odst. 1 uvedené směrnice, vykládány v tom smyslu, že nebrání tomu, že příslušný orgán může nebo musí i po delší době uložit zákaz vstupu zakládající se na rozhodnutí o navrácení, v němž nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území?

V případě záporné odpovědi na tuto otázku: Znamenají pak tyto výrazy, že s rozhodnutím o navrácení, v němž nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, musí být současně nebo v rámci přiměřeně krátké lhůty spojen zákaz vstupu?

V případě kladné odpovědi na tuto otázku: Obnáší právo na účinnou právní ochranu, kterou zaručuje článek 13 směrnice 2008/115 a článek 47 Listiny základních práv Evropské unie, možnost zpochybnit v rámci žaloby proti rozhodnutí o navrácení právoplatnost rozhodnutí o neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území, kdyby jinak nebylo možné účinně zpochybnit legalitu právního základu pro zákaz vstupu?

3. V případě kladné odpovědi na první otázku: Musí být slovní spojení „se poskytuje přiměřená lhůta“ v článku 7 [odst. 1 první pododstavec], jakož i „a [...] se ukládá povinnost návratu“ v čl. 3 bodě 4 směrnice 2008/115 vykládána v tom smyslu, že stanovení lhůty, a každopádně neposkytnutí lhůty v rámci povinnosti k opuštění území je základní náležitostí rozhodnutí o navrácení, takže v případě konstatování protiprávnosti této lhůty pozbývá rozhodnutí o navrácení platnosti jako celek a musí být přijato nové rozhodnutí o navrácení?

Bude-li mít Soudní dvůr za to, že neposkytnutí lhůty není základní náležitostí rozhodnutí o navrácení, jaký praktický dosah a proveditelnost má rozhodnutí o navrácení ve smyslu čl. 3 bodu 4 směrnice 2008/115, ve kterém odpadá prvek lhůty, v případě, že dotčený členský stát nevyužil možnosti podle čl. 7 [odst. 1] této směrnice poskytnout lhůtu pouze na žádost dotčeného státního příslušníka třetí země?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva a unijní judikatura

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, čl. 3 body 4, 6 a 8, čl. 6 odst. 1, čl. 7 odst. 1 a 4, čl. 8 odst. 1, 2 a 4, čl. 11 odst. 1 a článek 13

Listina základních práv Evropské unie, článek 47

Rozsudky Soudního dvora ze dne 11. června 2015, Zh. a O. (C-554/13, body 46, 47, 49, 50 a 54), ze dne 28. dubna 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, body 35 až 38 a 51), ze dne 11. prosince 2014, Boudjlida (C-249/13, bod 51), a ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU, bod 115)

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (zákon o vstupu na státní území, pobytu, usazení a vyhošťování cizinců, dále jako „Vreemdelingenwet“):

článek 1 § 1 body 6 a 8, které provádí čl. 3 body 4 a 6 směrnice 2008/115 a definují pojmy „rozhodnutí o vyhoštění“ a „zákaz vstupu“.

článek 7 body 1 a 3, podle kterých mohou vnitrostátní orgány nařídít opuštění belgického státního území, pokud cizinec nemá nezbytné dokumenty a s ohledem na své chování by mohl ohrozit veřejný pořádek nebo národní bezpečnost.

Článek 74/11 § 1: „Doba trvání zákazu vstupu se stanoví s ohledem na příslušné okolnosti jednotlivého případu. Rozhodnutí o vyhoštění jsou spojena [...] se zákazem vstupu v trvání maximálně tři roky [...], pokud nebyla poskytnuta lhůta pro dobrovolné opuštění území, [...] [a] v trvání více než pěti let [...], pokud státní příslušník třetí země představuje závažné nebezpečí pro veřejný pořádek nebo národní bezpečnost.“

Článek 74/14: „§ 1. V rozhodnutí o vyhoštění je stanovena lhůta k opuštění státního území v délce třiceti dní. [...] § 2. Po dobu běhu lhůty k dobrovolnému opuštění území je státní příslušník třetí země chráněn před nuceným vyhoštěním. [...] § 3. Od lhůty podle § 1 se lze odchýlit, pokud hrozí [...] nebezpečí útěku [nebo] [...] státní příslušník třetí země představuje nebezpečí pro veřejný pořádek nebo národní bezpečnost [...] V tomto případě se v rozhodnutí stanoví lhůta kratší než sedm dní nebo žádná lhůta.“

Kasační rozsudek č. 254.377 Raad van State (Státní rada) ze dne 1. září 2022

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Žalobce, marocký státní příslušník, byl dne 7. června 2019 odsouzen k trestu odnětí svobody za drogovou trestnou činnost. Dne 18. července 2019 jej Belgie vyzvala k opuštění belgického státního území (dále jen „rozhodnutí o navrácení“) a uložila mu zákaz vstupu v trvání osmi let.
- 2 V odůvodnění rozhodnutí o navrácení bylo uvedeno, že žalobce nemá platné povolení k pobytu a hrozí nebezpečí, že s ohledem na své chování bude narušovat veřejný pořádek a uprchne. Z důvodu tohoto nebezpečí mu nebyla poskytnuta žádná lhůta pro dobrovolný návrat.
- 3 Žalobě podané žalobcem k Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pro spornou cizineckou agendu, Belgie, dále jen „Raad“) na odložení vykonatelnosti a neplatnost rozhodnutí o navrácení a zákazu vstupu bylo vyhověno. Žalovaný následně podal proti rozhodnutí o neplatnosti rozhodnutí o navrácení, nikoliv ale zákazu vstupu, kasační opravný prostředek k Raad van State (Státní rada). Tento soud s ohledem na předmět kasačního opravného prostředku zrušil rozsudek pouze ve vztahu k rozhodnutí o navrácení. Raad o něm musí nyní rozhodnout znovu.
- 4 Raad původně rozhodla o neplatnosti rozhodnutí o navrácení z toho důvodu, že neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území bylo nesprávně odůvodněno. Nebezpečí narušování veřejného pořádku a nebezpečí útěku totiž nebyly posouzeny individuálně ve vztahu k žalobci, což je v rozporu s judikaturou Soudního dvora. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území bylo podstatnou resp. základní náležitostí rozhodnutí o navrácení, bylo nezbytné jej zrušit celé.
- 5 Raad van State (Státní rada) ve svém rozsudku naproti tomu rozhodla, že lhůta k dobrovolnému opuštění území je pouze vykonávacím opatřením, protože žalobce v okamžiku, kdy bylo rozhodnutí o navrácení přijato, již toto právní postavení měl a jeho pobyt byl každopádně neoprávněný. Lhůta proto není základní náležitostí rozhodnutí o navrácení. Raad proto tím, že konstatovala opak, porušila články 7 a 74/14 Vreemdelingenwet.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 6 Podle názoru žalobce je rozhodnutí o navrácení nerozdělitelným správním rozhodnutím, které musí mít dvě části, totiž důvod k nařízení povinnosti opustit státní území a lhůtu k provedení. Poukazuje přitom na čl. 3 body 4 a 8 směrnice 2008/115. Zjevná protiprávnost v odůvodnění skutečnosti, že nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, má za následek protiprávnost celého rozhodnutí o navrácení. Podle rozsudku Soudního dvora ze dne 11. června 2015, Zh. a O., (C-554/13) lze pouze za mimořádných okolností stanovit kratší nebo žádnou lhůtu k dobrovolnému opuštění území a v tomto případě musí být k dispozici účinná právní ochrana.

- 7 Podle názoru žalovaného je lhůta k provedení rozhodnutí o navrácení pouhým vykonávacím opatřením, které nemění právní postavení žalobce. Podle čl. 7 odst. 1 směrnice 2008/115 mohou členské státy stanovit, že lhůta se poskytuje pouze na žádost dotčeného státního příslušníka třetí země. Tato lhůta proto nemůže být základní náležitostí rozhodnutí o navrácení. Napadení této lhůty nebo skutečnost, že poskytnuta nebyla, proto nemohou vést k protiprávnosti rozhodnutí o navrácení.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 8 Rozsudek Raad van State (Státní rada) v projednávané věci má účinek nejen v konkrétním případě. Podle belgického práva je Raad povinna řídit se judikaturou tohoto nejvyššího správního soudu. Raad, která má pochybnosti ohledně výkladu judikatury Soudního dvora ve světle rozhodnutí Raad van State (Státní rada), má s ohledem na přednost unijního práva za to, že je povinna ověřit, zda je rozhodnutí vydané Raad van State (Státní rada) v souladu s unijním právem.
- 9 První otázka se týká toho, jaké povahy je poskytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území. Podle názoru Raad van State (Státní rada) je tato lhůta pouhým vykonávacím opatřením, proti kterému nelze uplatnit opravný prostředek, podle názoru Raad se ovšem jedná o podstatnou náležitost, kterou každopádně lze napadnout.
- 10 Raad opírá svůj názor o rozsudky El Dridi (C-61/11 PPU), Zh. a O. (C-554/13) a Boudjlida (C-249/13). Ačkoliv Soudní dvůr uvádí opatření „k provedení rozhodnutí o navrácení“, musí tato opatření nicméně splňovat zásadu proporcionality, musí být přijata na základě individuálního posouzení a podle objektivních kritérií a musí dotčené osobě umožnit, aby byla před přijetím rozhodnutí slyšena. Z toho lze usoudit, že k zajištění užitečného účinku čl. 7 odst. 4 směrnice 2008/115 musí mít cizinec možnost účinné právní ochrany proti rozhodnutí, že mu nebude poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území.
- 11 Dále lze z judikatury Soudního dvora dovodit, že právním důsledkem takového rozhodnutí je nejen to, že rozhodnutí může být podle čl. 8 odst. 2 směrnice 2008/115 vykonáno ihned, nýbrž také to, že toto rozhodnutí zahrnuje podle čl. 11 odst. 1 písm. a) směrnice povinnost uložit v rámci rozhodnutí o navrácení zákaz vstupu. Není-li k dispozici žádná právní ochrana proti neposkytnutí lhůty k navrácení, na níž se zákaz vstupu zakládá, pak neexistuje ani možnost podat opravný prostředek proti zakazu vstupu.
- 12 Raad pokládá druhou otázku, protože podle kasační stížnosti musí rozhodnout již jen o rozhodnutí o navrácení, nikoliv ale o původním – zrušeném – zakazu vstupu, který se na něm zakládal. Při posouzení žalobního důvodu, který napadá skutečnost, že nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, je nezbytné vyjasnit, jaký je výklad slovních spojení „jsou spojena“ v čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/115 resp. „je spojen s rozhodnutím o navrácení“ v definici zákazu vstupu v čl. 3 bodu 6 téže směrnice. To je relevantní pro posouzení, zda příslušný

orgán má i nyní stále možnost nebo případně povinnost uložit pro zrušení původního zákazu vstupu v rámci zbývajících částí rozhodnutí o navrácení nový zákaz vstupu, nebo zda v rámci tohoto původního rozhodnutí o navrácení nemůže být nový zákaz vstupu uložen.

- 13 Ze směrnice 2008/115 ani z judikatury Soudního dvora jednoznačně nevyplývá, jaká doba může uplynout mezi rozhodnutím o navrácení a zákazem vstupu.
- 14 Soudní dvůr opakovaně potvrdil povinnost stanovenou v čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/115, totiž spojit zákaz vstupu s rozhodnutím o navrácení, ve kterém nebyla poskytnuta lhůta pro dobrovolné opuštění území. Podle „příručky k navrácení osob“ vydané Komisí (Úř. věst. 2017, L 339, s. 83) nelze uložit zákaz vstupu později jako dodatečné opatření k již vydanému rozhodnutí o navrácení.
- 15 Z rozsudku ze dne 3. června 2021, BZ (C-546/19), Raad ovšem dovozuje, že ze znění čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/115 vyplývá, že „zákaz vstupu“ má „doplňovat“ rozhodnutí o navrácení. Sloveso „doplňovat“ naznačuje, že zákaz vstupu může být s rozhodnutím o navrácení spojen výlučně ihned nebo po krátké lhůtě.
- 16 Brání-li výrazy „je spojen“ a „jsou spojena“ tomu, že ještě po uplynutí delší doby od rozhodnutí o navrácení může nebo musí být uložen zákaz vstupu, pak vyvstává otázka, zda zákaz vstupu musí být uložen současně s takovým rozhodnutím o navrácení nebo v přiměřeně krátké lhůtě poté.
- 17 Pokud tomu tato slovní spojení nebrání, zůstává otázka, zda právo na účinnou právní ochranu znamená, že musí existovat možnost zpochybnit legalitu rozhodnutí, v němž nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, kdyby jinak nelze zpochybnovat legalitu právního základu zákazu vstupu.
- 18 Třetí otázka má umožnit posouzení žalobního důvodu týkajícího se skutečnosti, že nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území. Je-li odpověď na první otázku taková, že stanovení lhůty v rozhodnutí o navrácení je napadnutelným právním aktem, a je-li konstatováno, že tato lhůta je z důvodu porušení čl. 7 odst. 4 směrnice 2008/115 protiprávní, má to pak za následek neplatnost celého rozhodnutí o navrácení? Jinak řečeno: skládá se rozhodnutí o navrácení z konstatování neoprávněného pobytu na státním území a společně s tím i z rozhodnutí o (ne)poskytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území a jsou spolu tyto části neoddělitelně spjaté?
- 19 Ze spojky „a“ v definici rozhodnutí o navrácení v čl. 3 bodě 4 směrnice 2008/115 lze usoudit, že povinnost navrácení s určením lhůty, během které musí dojít k navrácení, je podstatnou nebo základní náležitostí takového rozhodnutí. Podle rozsudku Országos Idegenrendeszeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU) je uložení nebo prohlášení povinnosti návratu jedním ze dvou základních znaků rozhodnutí o navrácení. Pokud soud konstatoval, že stanovení lhůty bylo protiprávní, mění to základní bod rozhodnutí o navrácení?

- 20 Zdá se, že ze slovního spojení „se poskytuje přiměřená lhůta“ v čl. 7 odst. 1 směrnice 2008/115 vyplývá, že rozhodnutí o navrácení musí vždy stanovit lhůtu, zatímco z dalšího znění čl. 7 odst. 1, podle kterého „členské státy mohou ve svých vnitrostátních právních předpisech stanovit, že se tato lhůta poskytuje pouze na žádost dotčeného státního příslušníka třetí země“, lze usuzovat, že stanovení lhůty pro vykonání rozhodnutí o navrácení není podstatnou nebo základní náležitostí.
- 21 Je nezbytné připomenout, že Belgie nevyužila možnosti členských států uvedené v bodě 20 a Raad sama nemá pravomoc stanovit lhůtu nebo vydat nové rozhodnutí o navrácení.
- 22 Není-li neposkytnutí lhůty podstatnou náležitostí rozhodnutí o navrácení, vyvstává podle názoru Raad otázka praktického dosahu a proveditelnosti rozhodnutí o navrácení, ve kterém odpadá prvek lhůty.

PRACOVNÍ DOKUMENT