Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

4. října 2024*

„Řízení o předběžné otázce – Naléhavé řízení o předběžné otázce – Ochrana hranic, azyl a přistěhovalectví – Směrnice 2008/115/ES – Článek 15 odst. 2 písm. b) – Zajištění státního příslušníka třetí země za účelem vyhoštění – Směrnice 2013/33/EU – Článek 9 – Zajištění žadatele o mezinárodní ochranu – Nařízení (EU) č. 604/2013 – Článek 28 odst. 2 – Zajištění za účelem přemístění – Nezákonnost zajištění – Články 6 a 47 Listiny základních práv Evropské unie“

Ve věci C-387/24 PPU [Bouskoura] [i],

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (soud v Haagu zasedající v Roermondu, Nizozemsko) ze dne 4. června 2024, došlým Soudnímu dvoru dne 4. června 2024, v řízení

C

proti

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení: A. Arabadžev (zpravodaj), předseda senátu, T. von Danwitz, P. G. Xuereb, A. Kumin a I. Ziemele, soudci,

generální advokát: A. Rantos,

za soudní kancelář: A. Lamote, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 15. července 2024,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

– za C: P. H. Hillen a R. M. Seth Paul, advocaten,

– za nizozemskou vládu: M. K. Bulterman a A. Hanje, jako zmocněnkyně,

* Jednací jazyk: nizozemština.

[i] Název projednávané věci je fiktivní. Neodpovídá skutečnému jménu žádného z účastníků řízení.

– za Evropskou komisi: A. Baeckelmans, A. Katsimerou a F. van Schaik, jako zmocněnkyně,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 5. září 2024,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 15 odst. 2 třetího pododstavce písm. b) 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 (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98), čl. 9 odst. 3 druhého pododstavce směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. 2013, L 180, s. 96), jakož i čl. 28 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (Úř. věst. 2013, L 180, s. 31, dále jen „nařízení Dublin III“), ve světle článků 6 a 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi C, státním příslušníkem třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, a Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (státní tajemník pro spravedlnost a bezpečnost, Nizozemsko) (dále jen „státní tajemník“) ohledně zákonnosti dvou po sobě následujících zajišťovacích opatření uložených tímto orgánem.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2008/115

3 Bod 9 odůvodnění směrnice 2008/115 uvádí:

„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. 2005, L 326, s. 13)] by státní příslušník třetí země, který požádal o azyl v některém členském státě, neměl být považován za osobu neoprávněně pobývající 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.“

4 Článek 2 odst. 1 této směrnice stanoví:

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

5 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.

2. Zajištění nařizují správní nebo soudní orgány.

Zajištění se nařizuje písemně s uvedením věcných a právních důvodů.

Pokud zajištění nařídily správní orgány, členské státy

a) buď zajistí rychlý soudní přezkum zákonnosti zajištění, o kterém se rozhodne co nejdříve po začátku zajištění;

b) nebo dotčenému státnímu příslušníkovi třetí země zaručí právo zahájit rychlé soudní řízení ve věci přezkumu zákonnosti zajištění, ve kterém bude rozhodnuto co nejdříve po zahájení řízení. V takovém případě členské státy bezodkladně uvědomí dotčeného státního příslušníka třetí země o možnosti zahájit takové řízení.

Pokud je zajištění nezákonné, musí být dotčený státní příslušník třetí země okamžitě propuštěn.

3. V každém případě je zajištění přezkoumáváno v přiměřených časových odstupech na žádost dotčeného státního příslušníka třetí země nebo z moci úřední. V případě dlouhodobého zajištění podléhá tento přezkum soudnímu dohledu.

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 budou [bude] 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 2013/33

6 Článek 2 písm. h) směrnice 2013/33 definuje pojem „zajištění“ jako „zadržování žadatele členským státem na určitém místě, kde je žadatel zbaven svobody pohybu“.

7 Článek 8 odst. 1 až 3 této směrnice stanoví:

„1. Členské státy nesmějí nikoho zadržet [zajistit] pouze proto, že je žadatelem v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany [(Úř. věst. 2013, L 180, s. 60)].

2. V případě nutnosti a na základě individuálního posouzení každého případu mohou členské státy zajistit žadatele, nelze-li účinně uplatnit jiná, mírnější donucovací opatření.

3. Žadatel může být zajištěn pouze v těchto případech:

a) za účelem zjištění nebo ověření jeho totožnosti nebo státní příslušnosti;

b) za účelem určení těch skutečností, na nichž je jeho žádost o mezinárodní ochranu založena a jež by bez zajištění žadatele nebylo možné získat, zejména v případě nebezpečí skrývání se žadatele;

c) během příslušného řízení za účelem rozhodnutí o právu žadatele na vstup na dané území;

d) je-li zajištěn v rámci řízení o navrácení podle směrnice [2008/115] za účelem přípravy navrácení nebo výkonu vyhoštění a mohou-li členské státy na základě objektivních kritérií, včetně skutečnosti, že daný žadatel již měl možnost přístupu k azylovému řízení, řádně doložit, že existují oprávněné důvody se domnívat, že žadatel činí žádost o mezinárodní ochranu pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon rozhodnutí o navrácení;

e) vyžaduje-li to ochrana národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku;

f) v souladu s článkem 28 nařízení [Dublin III].

Důvody zajištění se stanoví ve vnitrostátním právu“.

8 Článek 9 odst. 3 směrnice 2013/33 stanoví:

„V případech, kdy zajištění nařizují správní orgány, zajistí členské státy, aby mohl být proveden z moci úřední nebo na žádost žadatele rychlý soudní přezkum zákonnosti zajištění. V případě přezkumu zákonnosti zajištění z moci úřední se o přezkumu rozhodne v co nejkratší době od začátku zajištění. V případě přezkumu zákonnosti zajištění na žádost žadatele se o přezkumu rozhodne v co nejkratší době od začátku příslušného řízení. Členské státy za tímto účelem stanoví ve vnitrostátním právu lhůtu pro provedení přezkumu zákonnosti zajištění z moci úřední nebo přezkumu zákonnosti zajištění na žádost žadatele.

Je-li zajištění shledáno v rámci soudního přezkumu jako nezákonné, musí být dotčený žadatel neprodleně propuštěn.“

Nařízení Dublin III

9 Článek 28 odst. 2 až 4 nařízení Dublin III zní takto:

„2. Členské státy mohou zajistit dotyčnou osobu za účelem jejího přemístění podle tohoto nařízení, existuje-li vážné nebezpečí útěku na základě posouzení každého jednotlivého případu, a pouze pokud je zajištění přiměřené a nelze účinně použít jiná mírnější donucovací opatření.

3. Zajištění musí být co nejkratší a nesmí trvat déle než po dobu, která je nezbytná k náležitému provedení požadovaných správních řízení do doby provedení přemístění podle tohoto nařízení.

Pokud je osoba zajištěna podle tohoto článku, lhůta pro předložení žádosti o převzetí nebo přijetí zpět nesmí překročit jeden měsíc od okamžiku podání žádosti o mezinárodní ochranu. Členský stát, který vede řízení v souladu s tímto nařízením, požádá v těchto případech o urychlenou odpověď. Tato odpověď musí být poskytnuta do dvou týdnů od okamžiku obdržení žádosti. Není-li odpověď poskytnuta v této dvoutýdenní lhůtě, má se za to, že bylo žádosti vyhověno, což má za následek vznik povinnosti převzít nebo přijmout dotyčnou osobu zpět, včetně povinnosti zajistit její řádný příjezd.

Pokud je osoba zajištěna podle tohoto článku, přemístění této osoby z dožadujícího členského státu do příslušného členského státu se provede, jakmile je to z praktického hlediska možné, a nejpozději do šesti týdnů od implicitního nebo explicitního vyhovění žádosti o převzetí či přijetí dotčené osoby zpět ze strany jiného členského státu nebo od okamžiku, kdy skončí odkladný účinek odvolání nebo žádosti o přezkum podle čl. 27 odst. 3.

V případě, že dožadující členský stát nedodrží lhůty pro předložení žádosti o převzetí nebo přijetí zpět, nebo pokud se přemístění neuskuteční ve lhůtě šesti týdnů uvedené v třetím pododstavci, nesmí být osoba dále zajištěna. Články 21, 23, 24 a 29 se použijí obdobně.

4. Pokud jde o podmínky zajištění a záruky vztahující se na zajištěné osoby, použijí se na provádění přemístění do příslušného členského státu články 9, 10 a 11 směrnice [2013/33].“

Nizozemské právo

10 Článek 59a odst. 1 Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cizincích z roku 2000) ze dne 23. listopadu 2000 (Stb. 2000, č. 495, dále jen „zákon o cizincích“) stanoví, že cizí státní příslušníci, na které se vztahuje nařízení Dublin III, mohou být v souladu s článkem 28 uvedeného nařízení zajištěni za účelem jejich přemístění do členského státu příslušného k posouzení jejich žádosti o mezinárodní ochranu, kterou podali na nizozemském území.

11 Článek 59 odst. 1 návětí a písm. a) tohoto zákona stanoví, že státní tajemník může zajistit neoprávněně pobývajícího cizího státního příslušníka za účelem jeho vyhoštění z nizozemského území, pokud to vyžaduje zájem veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti.

12 Článek 94 odst. 1 a 6 uvedeného zákona zní následovně:

„1. Jestliže [státní tajemník] přijal rozhodnutí ukládající opatření spojené se zbavením osobní svobody uvedené v článcích 6, 6a, 58, 59, 59a a 59b, uvědomí o tom [příslušný soud] nejpozději do dvaceti osmi dnů po oznámení tohoto rozhodnutí, ledaže cizí státní příslušník již sám podal opravný prostředek. Jakmile je o tom soud uvědomen, má se za to, že cizí státní příslušník podal

opravný prostředek proti rozhodnutí ukládajícímu opatření spojené se zbavením osobní svobody. Opravný prostředek směřuje rovněž k získání náhrady újmy.

[…]

6. Má-li soud, jemuž byla věc předložena, za to, že použití nebo provedení dotčeného opatření je v rozporu s tímto zákonem, nebo pokud má po zvážení všech dotčených zájmů za to, že toto opatření není odůvodněné, opravnému prostředku vyhoví. V takovém případě soud nařídí zrušení opatření nebo změnu pravidel k jeho provedení.“

13 Článek 96 odst. 1 a 3 tohoto zákona stanoví:

„1. Je-li opravný prostředek uvedený v článku 94 prohlášen za neopodstatněný a cizí státní příslušník podá opravný prostředek proti prodloužení zbavení svobody, soud ukončí přípravné řízení ve lhůtě jednoho týdne od přijetí návrhu. Odchylně od článku 8:57 Algemene wet bestuursrecht [(obecný zákon o správním právu)] může soud bez souhlasu účastníků řízení rovněž rozhodnout, že se jednání nekoná.

[…]

3. Má-li soud, jemuž byla věc předložena, za to, že použití nebo provedení dotčeného opatření je v rozporu s tímto zákonem, nebo pokud má po zvážení všech dotčených zájmů za to, že toto opatření není odůvodněné, opravnému prostředku vyhoví. V takovém případě soud nařídí zrušení opatření nebo změnu pravidel k jeho provedení.“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

14 Dne 2. května 2024 bylo vůči C přijato zajišťovací opatření podle čl. 59a odst. 1 zákona o cizincích (dále jen „první zajišťovací opatření“). Při přijetí tohoto opatření měl státní tajemník za to, zaprvé že se na C vztahuje působnost nařízení Dublin III, zadruhé že představuje vážné nebezpečí pro veřejný pořádek z důvodu nebezpečí skrývání se a zatřetí že Španělské království bylo členským státem příslušným k posouzení jeho žádosti o mezinárodní ochranu. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že dotčená osoba byla zajištěna za účelem jejího přemístění do tohoto členského státu.

15 Dne 3. května 2024 požádal státní tajemník španělské orgány o převzetí C podle čl. 18 odst. 1 písm. a) nařízení Dublin III. Tyto orgány tuto žádost zamítly dne 14. května 2024.

16 Dne 17. května 2024 ve 14:51 hodin přijal státní tajemník rozhodnutí o navrácení vůči C, v němž označil Maroko za cílovou zemi. Vzhledem k tomu, že tento orgán měl za to, že existuje nebezpečí, že dotčená osoba, která nepobývá v zemi oprávněně, by se mohla skrývat před svým vyhoštěním, uložil následně ve 14:52 hodin zajišťovací opatření na základě čl. 59 odst. 1 návětí a písm. a) zákona o cizincích (dále jen „druhé zajišťovací opatření“). Toto opatření je stále platné. Téhož dne ve 14:55 hodin uvedený orgán zrušil první zajišťovací opatření.

17 Dotčená osoba podala proti prvnímu a druhému zajišťovacímu opatření dvě žaloby k rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (soud v Haagu zasedající v Roermondu, Nizozemsko), který je předkládajícím soudem.

18 C před tímto soudem tvrdí, že první zajišťovací opatření se stalo nezákonným dne 14. května 2024, což je datum, od kterého – vzhledem k odmítnutí Španělského království převzít jej – již nemohlo být toto opatření odůvodněno přemístěním dotčené osoby do tohoto členského státu. Od tohoto data má státní tajemník podle C na základě judikatury Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddělení správních sporů Státní rady, Nizozemsko) k dispozici lhůtu 48 hodin k tomu, aby nařídil ponechání dotčené osoby v zařízení pro zajištění na jiném základě, než který odůvodnil první zajištění. V projednávané věci nebyla tato lhůta dodržena, jelikož tento orgán přijal druhé zajišťovací opatření až dne 17. května 2024. C má tudíž za to, že nemohl být nadále zajištěn a měl být propuštěn před přijetím druhého zajišťovacího opatření.

19 Státní tajemník před předkládajícím soudem tvrdí, že nezákonnost prvního zajišťovacího opatření nemá vliv na zákonnost druhého zajišťovacího opatření, které samostatně odůvodňuje trvání zajištění dotčené osoby. Tento orgán sice připouští existenci vady, kterou je stiženo první zajišťovací opatření, a navrhuje C částku 100 eur jakožto náhradu újmy za jeho nezákonné zajištění, zároveň však tvrdí, že první zajišťovací opatření již bylo zrušeno v době, kdy byla věc předložena předkládajícímu soudu, a že toto opatření nemůže být tedy zrušeno.

20 Předkládající soud poznamenává, že na základě vnitrostátní praxe potvrzené judikaturou Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddělení správních sporů Státní rady) nemůže nezákonnost zajišťovacího opatření přijatého vůči státnímu příslušníkovi třetí země v zásadě ovlivnit zákonnost zajišťovacího opatření přijatého později vůči tomuto státnímu příslušníkovi, takže příslušný soud nemůže tohoto státního příslušníka propustit z důvodu této nezákonnosti. Tato praxe a tato judikatura jsou podle předkládajícího soudu ostatně v souladu s články 59, 59a, 94 a 96 zákona o cizincích, které výslovně nestanoví povinnost příslušného soudu okamžitě propustit dotčenou osobu, má-li za to, že její zajištění je nezákonné.

21 Předkládající soud nicméně uvádí, že podle čl. 15 odst. 2 směrnice 2008/115, jakož i čl. 9 odst. 3 směrnice 2013/33 musí být dotčená osoba „okamžitě“ propuštěna, pokud se ukáže, že je její zajištění nezákonné.

22 S ohledem na povinnost okamžitého propuštění stanovenou v těchto ustanoveních si předkládající soud klade otázku, zda by neměl přistoupit k propuštění dotčené osoby, přestože zajišťovací opatření, na jehož základě je tato osoba v současné době zbavena svobody, není nezákonné, pouze z toho důvodu, že předchozí zajišťovací opatření, na jehož základě byla uvedená osoba zbavena svobody, již nesplňovalo podmínky zákonnosti.

23 V tomto ohledu zaprvé uvádí, že tato otázka vyžaduje určení, zda je předmětem přezkumu příslušného soudu podmínka „zajištění“, nebo zda tento orgán musí omezit svůj přezkum na případnou nezákonnou povahu platného zajišťovacího opatření. Podle předkládajícího soudu by v posledně uvedeném případě možnost propustit dotčenou osobu v konečném důsledku závisela na okamžiku, kdy tato osoba namítá nezákonnost tohoto opatření, a okolnost, že zajištění bylo v minulosti nezákonné, by nepředstavovala relevantní skutečnost pro analýzu příslušného soudu. V takovém případě by tento soud nemohl zaručit právo na účinnou soudní ochranu zakotvené v článku 47 Listiny.

24 Zadruhé uvedený soud připomíná, že unijní právo nestanoví možnost pokračovat v zajištění ze správních důvodů nebo za účelem přípravy přijetí nového zajišťovacího opatření, nýbrž ukládá okamžité propuštění státního příslušníka třetí země, jehož zajištění je nezákonné, bez ohledu na okamžik, kdy je zákonnost tohoto zajištění přezkoumávána.

25 Zatřetí předkládající soud uvádí, že v souladu s judikaturou Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddělení správních sporů Státní rady) je možné se v případě závažného porušení práva být propuštěn odchýlit od pravidla, podle kterého nezákonnost prvního zajišťovacího opatření nemá vliv na zákonnost druhého zajišťovacího opatření.

26 Základní povaha práva na svobodu zakotveného v článku 6 Listiny, jakož i práva na účinnou soudní ochranu svědčí podle předkládajícího soudu ve prospěch závěru, že každé zajištění nařízené na základě nezákonného zajišťovacího opatření představuje závažné porušení těchto práv. Dotčená osoba tak musí být okamžitě propuštěna, pokud bylo zajištění v minulosti nezákonné, i když příslušný orgán nakonec tuto nezákonnost odstranil.

27 V tomto kontextu by zaplacení náhrady újmy podle tohoto soudu nezaručilo odpovídající ochranu práv zakotvených v článcích 6 a 47 Listiny. Při stanovení výše náhrady, která má být dotčené osobě poskytnuta, by měla být zohledněna doba a závažnost nezákonného zajištění.

28 Předkládající soud má za to, že vzhledem k tomu, že v projednávané věci trvalo zajištění déle než 48 hodin navzdory nezákonnosti prvního zajišťovacího opatření, a jelikož druhé zajišťovací opatření bylo uloženo až po zrušení prvního opatření, pouze okamžité propuštění dotčené osoby umožňuje odpovídajícím způsobem chránit její právo na účinnou soudní ochranu.

29 Za těchto podmínek se rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (soud v Haagu zasedající v Roermondu) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být čl. 15 odst. 2 [třetí pododstavec] návětí a písm. b) směrnice [2008/115], čl. 9 odst. 3 směrnice [2013/33] a čl. 28 odst. 4 nařízení [Dublin III] ve spojení s články 6 a 47 [Listiny] vykládány v tom smyslu, že soud je vždy povinen okamžitě propustit zajištěnou osobu, pokud zajištění bylo v jakémkoli okamžiku nepřerušeného výkonu několika po sobě následujících zajišťovacích opatření nezákonné nebo se nezákonným stalo?“

K žádosti o projednání věci v naléhavém řízení o předběžné otázce

30 Předkládající soud požádal, aby žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla projednána v naléhavém řízení o předběžné otázce podle čl. 23a prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie a článku 107 jednacího řádu Soudního dvora.

31 Na podporu své žádosti tento soud nejprve uvedl, že se předběžná otázka týká ustanovení spadajících do některé z oblastí uvedených v hlavě V části třetí Smlouvy o FEU. Uvedený soud dále uvedl, že C je od 2. května 2024 nepřetržitě zajištěn. Konečně odpověď Soudního dvora na předběžnou otázku je rozhodující pro rozhodnutí, zda je tentýž soud povinen na základě unijního práva dotčenou osobu okamžitě propustit.

32 Zaprvé je třeba konstatovat, že se projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týká výkladu ustanovení směrnice 2008/115, ustanovení směrnice 2013/33, jakož i ustanovení nařízení Dublin III. Vzhledem k tomu, že se na tyto směrnice a toto nařízení vztahuje hlava V části třetí Smlouvy o FEU týkající se prostoru svobody, bezpečnosti a práva, může být tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce projednána v naléhavém řízení o předběžné otázce v souladu s čl. 23a prvním pododstavcem statutu Soudního dvora Evropské unie a čl. 107 odst. 1 jednacího řádu.

33 Pokud jde zadruhé o podmínku naléhavosti, je třeba zdůraznit, že tato podmínka je splněna zejména tehdy, když je osoba dotčená ve věci v původním řízení v současné době zbavena osobní svobody a její ponechání v zařízení pro zajištění závisí na řešení sporu v původním řízení, přičemž je nutné upřesnit, že situaci dotčené osoby je zapotřebí posuzovat ke dni zkoumání žádosti o projednání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v naléhavém řízení (rozsudek ze dne 29. července 2024, Breian, C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, bod 26 a citovaná judikatura).

34 V projednávané věci vyplývá z popisu skutkového stavu provedeného předkládajícím soudem, že C byl skutečně zbaven osobní svobody dne 2. května 2024 a v tomto stavu byl i ke dni zkoumání žádosti o projednání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v naléhavém řízení o předběžné otázce. Kromě toho předkládající soud uvedl, že v závislosti na odpovědi Soudního dvora na předběžnou otázku by mohl být nucen tuto osobu propustit.

35 Za těchto podmínek rozhodl první senát Soudního dvora dne 14. června 2024 na návrh soudce zpravodaje a po vyslechnutí generálního advokáta, že vyhovuje žádosti předkládajícího soudu o projednání této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v naléhavém řízení o předběžné otázce.

K předběžné otázce

36 Úvodem je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury platí, že v rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen. Z pohledu této logiky je na Soudním dvoru, aby případně přeformuloval otázky, které jsou mu položeny. V tomto ohledu přísluší Soudnímu dvoru, aby ze všech poznatků předložených vnitrostátním soudem, zejména z odůvodnění předkládacího rozhodnutí, vytěžil ty prvky unijního práva, které je s přihlédnutím k předmětu sporu třeba vyložit [rozsudek ze dne 30. dubna 2024, M. N. (EncroChat), C-670/22, EU:C:2024:372, bod 78 a citovaná judikatura].

37 Jak vyplývá z bodu 53 stanoviska generálního advokáta, je v tomto ohledu třeba uvést, že i když předkládající soud ve své předběžné otázce odkazuje pouze na čl. 15 odst. 2 směrnice 2008/115, odstavec 4 tohoto článku 15 v rozsahu, v němž vyžaduje bezodkladné propuštění dotčené osoby, pokud již přestaly existovat podmínky stanovené v odstavci 1 uvedeného článku 15 a zajištění již ztratilo odůvodnění, je v projednávané věci rovněž relevantní.

38 V tomto kontextu je třeba ještě upřesnit, že v projednávané věci není Soudní dvůr tázán na slučitelnost lhůty 48 hodin stanovené nizozemským právem, která je uvedena v bodě 18 tohoto rozsudku, s unijním právem. V důsledku toho není třeba zkoumat otázku, zda je vnitrostátní praxe umožňující příslušným orgánům zachovat zajištění žadatele o mezinárodní ochranu na dobu nejvýše 48 hodin poté, co nastala okolnost určující nezákonnost zajišťovacího opatření přijatého na základě tohoto nařízení, slučitelná s povinností „neprodleného“ propuštění dotčené osoby stanovenou v čl. 9 odst. 3 směrnice 2013/33, na který odkazuje čl. 28 odst. 4 nařízení Dublin III.

39 Takový přezkum se totiž v podstatě týká důvodů, které mohou ospravedlnit nezákonnost zajišťovacího opatření přijatého na základě nařízení Dublin III, kdežto v projednávané věci předkládající soud vychází z předpokladu, že první zajišťovací opatření je nezákonné, a chce určit, zda taková nezákonnost má vliv na zákonnost druhého zajišťovacího opatření přijatého na základě směrnice 2008/115. Kromě toho je nesporné, že nezákonnost prvního zajišťovacího

opatření vyplývá podle předkládajícího soudu nikoli z případné neslučitelnosti této lhůty 48 hodin s povinností okamžitého propuštění, ale ze skutečnosti, že druhé zajišťovací opatření bylo uloženo 24 hodin po uplynutí uvedené lhůty.

40 Za těchto podmínek je třeba dovodit, že podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 15 odst. 2 a 4 směrnice 2008/115, čl. 9 odst. 3 směrnice 2013/33 a čl. 28 odst. 4 nařízení Dublin III, ve světle článků 6 a 47 Listiny, vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která nestanoví povinnost, aby příslušný soud nařídil propuštění státního příslušníka třetí země, který je zajištěn na základě opatření přijatého podle směrnice 2008/115, z důvodu, že tato osoba, jejíž zajištění bylo nařízeno nejprve na základě opatření přijatého podle nařízení Dublin III, nebyla propuštěna okamžitě poté, co bylo konstatováno, že posledně uvedené opatření se stalo nezákonným.

41 V tomto ohledu je třeba připomenout, že každé zajištění státního příslušníka třetí země, ať již na základě směrnice 2008/115 v rámci řízení o navrácení v důsledku neoprávněného pobytu, na základě směrnice 2013/33 v rámci vyřizování žádosti o mezinárodní ochranu nebo na základě nařízení Dublin III v rámci přemístění žadatele o takovou ochranu do členského státu příslušného k posouzení jeho žádosti, představuje závažný zásah do práva na svobodu, které je zakotveno v článku 6 Listiny [rozsudek ze dne 8. listopadu 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Přezkum zajištění z moci úřední), C-704/20 a C-39/21, EU:C:2022:858, bod 72 a citovaná judikatura].

42 Jak stanoví čl. 2 písm. h) směrnice 2013/33, zajištění totiž spočívá v zadržování osoby na určitém místě. Ze znění, historie vzniku a kontextu tohoto ustanovení, jehož působnost je ostatně použitelná na pojem „zajištění“ uvedený ve směrnici 2008/115 a v nařízení Dublin III, vyplývá, že zajištění dotčené osobě ukládá, aby se neustále zdržovala v omezeném a uzavřeném prostoru, a izoluje tak tuto osobu od zbytku obyvatelstva a zbavuje ji svobody pohybu [rozsudek ze dne 8. listopadu 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Přezkum zajištění z moci úřední), C-704/20 a C-39/21, EU:C:2022:858, bod 73 a citovaná judikatura].

43 S ohledem na závažnost tohoto zásahu do práva na svobodu, které je zakotveno v článku 6 Listiny, a s ohledem na význam tohoto práva je pravomoc zajistit státní příslušníky třetích zemí, která je přiznána příslušným vnitrostátním orgánům, striktně omezena. Zajištění tak může být nařízeno nebo prodlouženo pouze v souladu s obecnými a abstraktními pravidly, která stanoví jeho podmínky a postupy [rozsudek ze dne 8. listopadu 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Přezkum zajištění z moci úřední), C-704/20 a C-39/21, EU:C:2022:858, bod 75 a citovaná judikatura].

44 Pokud se ukáže, že podmínky zákonnosti zajištění stanovené ve směrnici 2008/115, směrnici 2013/33 a nařízení Dublin III, jakož i ustanovení vnitrostátního práva je provádějící nebyly nebo již nejsou splněny, dotčená osoba musí být – jak ostatně výslovně uvádí unijní normotvůrce v čl. 15 odst. 2 čtvrtém pododstavci a odst. 4 směrnice 2008/115 a v čl. 9 odst. 3 druhém pododstavci směrnice 2013/33 – okamžitě propuštěna [rozsudek ze dne 8. listopadu 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Přezkum zajištění z moci úřední, C-704/20 a C-39/21, EU:C:2022:858, bod 79].

45 Obecná a abstraktní pravidla, o která se jedná v bodě 43 tohoto rozsudku a která jakožto společné normy Evropské unie stanoví podmínky zajištění, jsou uvedena, pokud jde o zajištění státních příslušníků třetích zemí v případě neoprávněného pobytu, v čl. 15 odst. 1, odst. 2 druhém pododstavci a odst. 4 až 6 směrnice 2008/115. Pokud jde dále o situaci státního příslušníka třetí

země, který požádal o mezinárodní ochranu, relevantní pravidla jsou stanovena v čl. 8 odst. 2 a 3 a v čl. 9 odst. 1, 2 a 4 směrnice 2013/33, a pokud jde o zajištění nařízené v souvislosti s přemístěním žadatele o takovou ochranu do členského státu příslušného k posouzení jeho žádosti podle nařízení Dublin III, v čl. 28 odst. 2 až 4 tohoto nařízení [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Přezkum zajištění z moci úřední), C-704/20 a C-39/21, EU:C:2022:858, bod 76). Je třeba rovněž připomenout, že čl. 28 odst. 4 nařízení Dublin III výslovně stanoví, že se článek 9 směrnice 2013/33 použije na postup přemístění upravený posledně uvedeným nařízením.

46 Pokud jde o otázku, zda má nezákonnost opatření zajišťujícího žadatele o mezinárodní ochranu, které bylo přijato na základě nařízení Dublin III za účelem přemístění tohoto žadatele do členského státu příslušného k posouzení jeho žádosti vliv na zákonnost pozdějšího zajišťovacího opatření, které bylo přijato na základě směrnice 2008/115 a týká se této osoby, která byla nepřetržitě zajištěna a již nemá postavení žadatele o mezinárodní ochranu, ale kterou lze nyní považovat za neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země, zaprvé je třeba zdůraznit, že zajištění za účelem vyhoštění upravené směrnicí 2008/115 a zajištění nařízené vůči žadateli o azyl zejména na základě směrnice 2013/33 a použitelných vnitrostátních ustanovení spadají pod odlišné právní režimy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. listopadu 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, bod 45).

47 Opatření zajišťující neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země přijaté za účelem jeho navrácení tak musí být v souladu s pravidly vyplývajícími ze směrnice 2008/115. Zajišťující opatření přijaté vůči žadateli o mezinárodní ochranu musí být v souladu s pravidly vyplývajícími ze směrnice 2013/33 a z nařízení Dublin III.

48 Kromě toho čl. 15 odst. 2 a 4 směrnice 2008/115 nezmiňuje podmínky zákonnosti zajištění stanovené v článcích 8 a 9 směrnice 2013/33, jakož i v článku 28 nařízení Dublin III, které upravují zajištění žadatele o mezinárodní ochranu, ani na ně neodkazuje.

49 Zadruhé z čl. 2 odst. 1 směrnice 2008/115 ve spojení s bodem 9 odůvodnění této směrnice vyplývá, že se tato směrnice vztahuje na státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývající na území členského státu a že by státní příslušník třetí země, který požádal o mezinárodní ochranu v některém členském státě, neměl být považován za osobu neoprávněně pobývající 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. Soudní dvůr ostatně rozhodl, že se směrnice 2008/115 nevztahuje na státního příslušníka třetí země, který podal žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice 2013/32, 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 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. května 2013, Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343, bod 49).

50 Z toho vyplývá, že pokud má žadatel o mezinárodní ochranu toto postavení, nemůže být zajištěn na základě směrnice 2013/33 nebo nařízení Dublin III a současně na základě směrnice 2008/115 jako neoprávněně pobývající státní příslušník třetí země.

51 Zatřetí, jak vyplývá z bodů 58, 59 a 61 stanoviska generálního advokáta, zajišťovací opatření může být přijato na základě směrnice 2008/115 po zajištění provedeném podle směrnice 2013/33 nebo nařízení Dublin III. Přestože 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. Kdyby členské státy nemohly zabránit

tomu, aby dotčená osoba podáním žádosti o azyl automaticky dosáhla propuštění, byl by tím ohrožen cíl této směrnice, kterým je účinné navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (rozsudek ze dne 30. května 2013, Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343, bod 60).

52 Pokud jde o možnost zachovat zajištění státního příslušníka třetí země, Soudní dvůr rozhodl, že tento cíl směrnice 2008/115 by byl ohrožen, kdyby členské státy nemohly prostřednictvím zbavení svobody, zabránit tomu, aby se osoba podezřelá z neoprávněného pobytu skrývala, a to ještě před tím, než bylo možné její situaci objasnit (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. prosince 2011, Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, bod 30).

53 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že nezákonnost opatření zajišťujícího žadatele o mezinárodní ochranu přijatého na základě nařízení Dublin III s cílem přemístit tohoto žadatele do členského státu příslušného k posouzení jeho žádosti nemá v zásadě vliv na zákonnost pozdějšího zajišťovacího opatření přijatého na základě směrnice 2008/115, jež se týká této osoby, která byla nepřetržitě zajištěna a již nemá postavení žadatele o mezinárodní ochranu, ale kterou lze nyní považovat za neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země. Příslušný soud tudíž není povinen okamžitě propustit uvedenou osobu pouze z důvodu nezákonnosti dřívějšího zajišťovacího opatření přijatého na základě nařízení Dublin III.

54 V každém případě je třeba upřesnit, že z judikatury Soudního dvora vyplývá, že zachování opatření spočívajícího ve zbavení svobody vyžaduje k tomu, aby bylo v souladu s cílem chránit jednotlivce před svévolí, zejména to, aby při něm nebyly orgány vedeny zlým úmyslem nebo snahou klamat, aby bylo v souladu s cílem omezení povolených příslušným pododstavcem čl. 5 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950, a aby mezi uplatněným důvodem a dotčeným zbavením svobody byla úměrnost (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. února 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 81).

55 Závěr uvedený v bodě 53 tohoto rozsudku není zpochybněn úvahou předkládajícího soudu, že přiznání náhrady újmy osobě, která byla nezákonně zajištěna, by nesloužilo k tomu, aby odpovídajícím způsobem bylo napraveno porušení práva na svobodu a nezajistilo by ochranu práva na účinnou soudní ochranu zakotveného v článku 47 Listiny.

56 Podle ustálené judikatury zajisté platí, že podle článku 47 Listiny musí členské státy zajistit účinnou soudní ochranu individuálních práv odvozených z unijního právního řádu [rozsudek ze dne 8. listopadu 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Přezkum zajištění z moci úřední), C-704/20 a C-39/21, EU:C:2022:858, bod 81 a citovaná judikatura].

57 Unijní normotvůrce v tomto ohledu nestanovil pouze společné hmotněprávní normy, ale zavedl rovněž společné procesní normy, jejichž účelem je zajistit, aby v každém členském státě existoval režim, který příslušnému soudnímu orgánu umožňuje propustit dotčenou osobu, případně po přezkumu z moci úřední, jakmile se ukáže, že její zajištění není nebo již není zákonné. Aby takový režim ochrany účinným způsobem zajišťoval dodržení striktních podmínek, které musí splňovat zákonnost opatření spočívajícího v zajištění podle směrnice 2008/115, směrnice 2013/33 nebo nařízení Dublin III, musí být příslušný soudní orgán schopen rozhodnout o každé relevantní skutkové a právní okolnosti za účelem ověření této zákonnosti. Za tímto účelem musí mít možnost zohlednit skutkové okolnosti a důkazy uplatněné správním orgánem, který nařídil původní zajištění [rozsudek ze dne 8. listopadu 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Přezkum zajištění z moci úřední), C-704/20 a C-39/21, EU:C:2022:858, body 86 a 87].

58 Pokud však jde o právo na svobodu, jak v podstatě uvádí generální advokát v bodě 73 svého stanoviska, konstatování nezákonnosti zajišťovacího opatření ve všech případech neznamená okamžité propuštění dotčené osoby (obdobně viz rozsudek ze dne 10. září 2013, G. a R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, body 39 a 40) umožňující obnovení práv této osoby, pokud již takové obnovení není z praktického hlediska možné, jelikož pokračování v zajištění této osoby je právoplatně odůvodněno jiným autonomním právním základem. Z tohoto důvodu je pro osoby, které byly neoprávněně zatčeny, v zásadě stanovena náhrada újmy, jež slouží k náhradě újmy vzniklé z důvodu nezákonného zbavení svobody.

59 Pokud jde dále o právo na účinnou soudní ochranu zakotvené v článku 47 Listiny, je třeba uvést, jak potvrdila nizozemská vláda na jednání, že předkládající soud může státnímu tajemníkovi nařídit, aby zaplatil vyšší částku náhradu újmy, než jaká byla v projednávané věci konkrétně navržena tímto orgánem. Okolnost, že státní tajemník navrhl částku 100 eur jako náhradu újmy, která vznikla C v důsledku toho, že lhůta pro propuštění stanovená vnitrostátním právem byla překročena o 24 hodin, se tedy samo o sobě nejeví jako dostatečná k prokázání porušení tohoto práva za okolností projednávané věci.

60 Konečně je třeba připomenout, že z důvodů, které vedly k závěru formulovanému v bodě 53 tohoto rozsudku, nemůže mít za takových podmínek, jako jsou podmínky ve věci v původním řízení, nezákonnost prvního zajišťovacího opatření v zásadě vliv na zákonnost druhého zajišťovacího opatření přijatého na základě směrnice 2008/115.

61 Vzhledem ke všemu výše uvedenému je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že čl. 15 odst. 2 a 4 směrnice 2008/115, čl. 9 odst. 3 směrnice 2013/33 a čl. 28 odst. 4 nařízení Dublin III musí být ve světle článků 6 a 47 Listiny vykládány v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, která nestanoví povinnost, aby příslušný soud nařídil propuštění státního příslušníka třetí země, který je zajištěn na základě opatření přijatého podle směrnice 2008/115, z důvodu, že tato osoba, jejíž zajištění bylo nařízeno nejprve na základě opatření přijatého podle nařízení Dublin III, nebyla propuštěna okamžitě poté, co bylo konstatováno, že posledně uvedené opatření se stalo nezákonným.

K nákladům řízení

62 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 (první senát) rozhodl takto:

Článek 15 odst. 2 a 4 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. 9 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, a čl. 28 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti

v některém z členských států, musí být ve světle článků 6 a 47 Listiny základních práv Evropské unie

vykládány v tom smyslu, že

nebrání vnitrostátní právní úpravě, která nestanoví povinnost, aby příslušný soud nařídil propuštění státního příslušníka třetí země, který je zajištěn na základě opatření přijatého podle směrnice 2008/115, z důvodu, že tato osoba, jejíž zajištění bylo nařízeno nejprve na základě opatření přijatého podle nařízení č. 604/2013, nebyla propuštěna okamžitě poté, co bylo konstatováno, že posledně uvedené opatření se stalo nezákonným.

Podpisy