Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

1. srpna 2025 *

„Řízení o předběžné otázce – Kontroly na hranicích, azyl a přistěhovalectví – Přistěhovalecká politika – Směrnice 2008/115/ES – Společné normy a postupy v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí – Článek 3 body 4 a 6, čl. 7 odst. 1 a 4, čl. 8 odst. 1 a 2, čl. 11 odst. 1 a článek 13 – Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie – Rozhodnutí o navrácení – Neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území – Zákaz vstupu – Správní akt, který lze napadnout žalobou – Proveditelnost rozhodnutí o navrácení bez ustanovení týkajícího se této lhůty – Právo na účinný prostředek právní nápravy – Rozhodnutí o zákazu vstupu učiněné po uplynutí delší lhůty“

Ve spojených věcech C-636/23 [Al Hoceima][i] a C-637/23 [Boghni][i],

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podané rozhodnutím Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pro spornou cizineckou agendu, Belgie) a Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu, Belgie) ze dne 16. října 2023, došlými Soudnímu dvoru dne 24. října 2023, v řízeních

W

proti

Belgische Staat (C-636/23),

a

X

proti

État belge, zastoupenému Secrétaire d’État à l’Asile et la Migration (C-637/23)

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení: M. L. Arastey Sahún, předsedkyně senátu, D. Gratsias, E. Regan, J. Passer (zpravodaj) a B. Smulders, soudci,

generální advokát: D. Spielmann,

* Jednací jazyky: francouzština a nizozemština.

[i] Název projednávané věci je fiktivní. Neodpovídá skutečnému jménu žádné ze zúčastněných stran.

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

– za X: M. Demol, avocat,

– za belgickou vládu: M. Jacobs, C. Pochet a M. Van Regemorter, jako zmocněnci, ve spolupráci s: T. Bricout, avocate,

– za českou vládu: A. Edelmannová, M. Smolek a J. Vláčil, jako zmocněnci,

– za německou vládu: J. Möller a A. Hoesch, jako zmocněnci,

– za Evropskou komisi: A. Katsimerou a S. Noë, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 30. ledna 2025,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu článku 3 bodů 4 a 6, čl. 7 odst. 1 a 4, čl. 8 odst. 1 a 2, čl. 11 odst. 1 a článku 13 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) vykládaných ve světle článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

2 Tyto žádosti byly předloženy v rámci dvou sporů mezi W (C-636/23) a X (C-637/23), kteří jsou oba státními příslušníky třetí země, a v uvedeném pořadí Belgische Staat (Belgický stát) a État belge (Belgický stát) ve věci příkazu k opuštění území a zákazu vstupu.

Právní rámec

Unijní právo

3 Body 2, 6, 10, 11 a 14 odůvodnění směrnice 2008/115 znějí takto:

„(2) Evropská rada na zasedání v Bruselu ve dnech 4. a 5. listopadu 2004 vyzvala k vypracování účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat založené na společných normách pro navracení osob humánním způsobem a při plném respektování jejich lidských práv a důstojnosti.

[…]

(6) Členské státy by měly zajistit, aby se ukončení neoprávněného pobytu státních příslušníků třetích zemí provádělo ve spravedlivém a průhledném řízení. V souladu s obecnými zásadami práva Evropské unie by rozhodnutí podle této směrnice měla být přijímána individuálně a měla by být založena na objektivních kritériích, a měly by se tudíž zohlednit i jiné skutečnosti než samotný neoprávněný pobyt. […]

[…]

(10) Neexistuje-li důvod domnívat se, že by účel řízení o navrácení mohl být zmařen, měl by být dobrovolný návrat upřednostněn před nuceným návratem a měla by se poskytnout lhůta k dobrovolnému opuštění území. Pokud to vyžadují zvláštní okolnosti jednotlivých případů, měla by být lhůta k dobrovolnému opuštění území prodloužena. Za účelem podpory dobrovolného návratu by členské státy měly rozšířit pomoc a poradenství při navracení a co nejúčinněji využívat příslušných možností financování, které poskytuje Evropský návratový fond.

(11) Mělo by se zavést společné minimum právní ochrany ve věci rozhodnutí týkajících se navrácení, aby se zajistila účinná ochrana zájmů dotčených osob. […]

[…]

(14) Účinkům vnitrostátních opatření pro navrácení by měla být přiznána evropská působnost zavedením zákazu vstupu, který by se vztahoval na vstup a pobyt na území všech členských států. […]“

4 Článek 3 této směrnice, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[…]

3) ‚navrácením‘ proces navrácení státního příslušníka třetí země, jako dobrovolné splnění povinnosti návratu nebo jako nucený návrat,

– do země jeho původu, nebo

– do země tranzitu v souladu s dohodami o zpětném přebírání osob či jinými ujednáními uzavřenými na úrovni Společenství nebo dvoustranně, nebo

– do jiné třetí země, do níž se dotčený státní příslušník třetí země dobrovolně rozhodne vrátit a jež ho přijme;

4) ‚rozhodnutím o navrácení‘ správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se rozhoduje nebo prohlašuje, že pobyt státního příslušníka třetí země je neoprávněný, a kterým se ukládá nebo prohlašuje povinnost návratu;

[…]

6) ‚zákazem vstupu‘ správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se na určitou dobu zakazuje vstup a pobyt na území členských států a který je spojen s rozhodnutím o navrácení;

[…]“

5 Článek 6 odst. 1 uvedené směrnice zní:

„Členské státy vydají rozhodnutí o navrácení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území, aniž jsou dotčeny výjimky uvedené v odstavcích 2 až 5.“

6 Článek 7 téže směrnice, nadepsaný „Dobrovolné opuštění území“, v odstavcích 1 a 4 stanoví:

„1. V rozhodnutí o navrácení se poskytuje přiměřená lhůta k dobrovolnému opuštění území v délce od sedmi do třiceti dnů, aniž jsou dotčeny výjimky uvedené v odstavcích 2 a 4. Členské státy mohou ve svých vnitrostátních právních předpisech stanovit, že se tato lhůta poskytuje pouze na žádost dotčeného státního příslušníka třetí země. V takovém případě členské státy uvědomí dotčené státní příslušníky třetí země o možnosti podání takové žádosti.

Lhůta uvedená v prvním pododstavci nevylučuje možnost, aby dotčení státní příslušníci třetí země opustili území dříve.

[…]

4. Pokud hrozí nebezpečí skrývání se nebo pokud byla žádost o oprávněný pobyt zamítnuta jakožto zjevně nedůvodná nebo podvodná anebo pokud dotčená osoba představuje hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo národní bezpečnost, nemusí členské státy poskytnout lhůtu k dobrovolnému opuštění území nebo mohou poskytnout lhůtu kratší než sedm dní.“

7 Článek 8 směrnice 2008/115, nadepsaný „Vyhoštění“, v odstavcích 1 a 2 stanoví:

„1. Členské státy přijmou veškerá opatření nezbytná k výkonu rozhodnutí o navrácení, jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území v souladu s čl. 7 odst. 4 nebo jestliže povinnost návratu nebyla během lhůty pro dobrovolné opuštění území poskytnuté podle článku 7 splněna.

2. Pokud členský stát poskytl v souladu s článkem 7 lhůtu k dobrovolnému opuštění území, může být rozhodnutí o navrácení vykonáno až po jejím uplynutí, pokud během ní nevznikne některé z nebezpečí uvedených v čl. 7 odst. 4.“

8 Článek 11 této směrnice, nadepsaný „Zákaz vstupu“, v odstavci 1 stanoví:

„Rozhodnutí o navrácení jsou spojena se zákazem vstupu,

a) jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území nebo

b) jestliže nebyla splněna povinnost návratu.

V ostatních případech mohou být rozhodnutí o navrácení spojena se zákazem vstupu.“

9 Článek 12 uvedené směrnice, nadepsaný „Forma“, v odst. 1 prvním pododstavci stanoví:

„Rozhodnutí o navrácení, a pokud jsou vydávána, rozhodnutí o zákazu vstupu a rozhodnutí o vyhoštění se vydávají v písemné podobě a uvádějí se v nich věcné i právní důvody a informace o dostupných prostředcích právní nápravy.“

10 Článek 13 téže směrnice, nadepsaný „ Prostředky právní nápravy“, stanoví:

„1. Dotčený státní příslušník třetí země musí mít možnost využít účinný prostředek právní nápravy ve formě odvolání proti rozhodnutí týkajícímu se navrácení uvedenému v čl. 12 odst. 1 nebo návrhu na jeho přezkum příslušným soudním nebo správním orgánem nebo příslušným subjektem, jehož členové jsou nestranní a jejichž nezávislost je zaručena.

2. Orgán nebo subjekt uvedený v odstavci 1 musí mít pravomoc přezkoumávat rozhodnutí týkající se navrácení a uvedená v čl. 12 odst. 1, včetně možnosti dočasně pozastavit jejich výkon, jestliže nelze dočasné pozastavení uplatnit již podle vnitrostátních právních předpisů.

3. Dotčený státní příslušník třetí země musí mít možnost získat právní poradenství, právní zastoupení a v případě potřeby jazykovou pomoc.

4. Členské státy na žádost zajistí bezplatné poskytnutí potřebné právní pomoci nebo zastoupení v souladu s příslušnými vnitrostátními právními předpisy či pravidly týkajícími se právní pomoci a mohou stanovit, že se na bezplatnou právní pomoc nebo zastoupení vztahují podmínky stanovené v čl. 15 odst. 3 až 6 směrnice [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)].“

11 Článek 14 směrnice 2008/115, nadepsaný „Záruky pro případ neukončeného návratu“, v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy zajistí, s výjimkou situace, na kterou se vztahují články 16 a 17, co největší zohlednění níže uvedených zásad ve vztahu ke státním příslušníkům třetích zemí během lhůty pro dobrovolné opuštění území stanovené v souladu s článkem 7 a během doby, kdy bylo uskutečnění vyhoštění odloženo v souladu s článkem 9:

a) zachování celistvosti rodiny, jejíž příslušníci se nacházejí na jejich území;

b) poskytování neodkladné zdravotní péče a základní léčby;

c) umožnění přístupu nezletilým osobám k systému základního vzdělávání podle délky jejich pobytu;

d) zohlednění zvláštních potřeb zranitelných osob.“

Belgické právo

12 Článek 1 odst. 1 body 6° a 8° loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers (zákon o vstupu na státní území, pobytu, usazení a vyhošťování cizinců) ze dne 15. prosince 1980 (*Moniteur belge* ze dne 31. prosince 1980, s. 14584, dále jen „zákon ze dne 15. prosince 1980), který provádí čl. 3 body 4 a 6 směrnice 2008/115, zní takto:

„Pro účely tohoto zákona se rozumí:

[…]

6° ‚rozhodnutím o vyhoštění' rozhodnutí, kterým se stanoví, že pobyt cizince je neoprávněný, a kterým se ukládá povinnost návratu;

[…]

8° ‚zákazem vstupu' rozhodnutí, které může být spojeno s rozhodnutím o vyhoštění a které zakazuje na určitou dobu vstup a pobyt buď na území Království, nebo na území všech členských států, včetně území Království".

13 Článek 7 první pododstavec body 1 a 3 uvedeného zákona, který provedení čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115, stanoví:

„Aniž jsou dotčena příznivější ustanovení obsažená v mezinárodní smlouvě, ministr nebo jím pověřená osoba může nebo v případech uvedených v bodech 1, 2, 5, 9, 11 nebo 12 musí nařídit cizinci, kterému nebylo povoleno ani umožněno pobývat déle než tři měsíce nebo se usadit v Belgickém království, aby ve stanovené lhůtě opustil území:

1° jestliže pobývá v Království, aniž je držitelem dokladů požadovaných v článku 2;

[…]

3° jestliže se má za to, že svým chováním může ohrozit veřejný pořádek nebo národní bezpečnost".

14 Článek 39/56 první pododstavec uvedeného zákona stanoví:

„Žaloby uvedené v čl. 39 odst. 2 mohou být podány k Radě cizincem, který může prokázat škodu nebo zájem."

15 Článek 74/11 téhož zákona provádí čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/115, a zejména stanoví, že délka zákazu vstupu se stanoví s ohledem na všechny okolnosti jednotlivého případu.

16 Článek 74/14 zákona ze dne 15. prosince 1980 zní:

„§ 1. Rozhodnutí o vyhoštění stanoví lhůtu třiceti dnů pro opuštění území.

[…]

Na základě odůvodněné žádosti podané státním příslušníkem třetí země ministrovi nebo jím pověřené osobě se lhůta pro opuštění území uvedená v prvním pododstavci prodlouží po předložení důkazu, že dobrovolný návrat nelze uskutečnit ve stanovené lhůtě.

V případě potřeby může být tato lhůta prodloužena na základě odůvodněné žádosti podané státním příslušníkem třetí země ministrovi nebo jím pověřené osobě, aby se zohlednily okolnosti jeho situace, jako je délka pobytu, přítomnost školou povinných dětí, dokončení organizace dobrovolného opuštění území a existence jiných rodinných a společenských vazeb.

[…]

§ 2. Po dobu běhu lhůty k dobrovolnému opuštění území je státní příslušník třetí země chráněn před nuceným vyhoštěním.

Aby se předešlo nebezpečí skrývání se během této lhůty, může být státnímu příslušníkovi třetí země uložena povinnost splnit preventivní opatření.

[…]

§ 3. Od lhůty stanovené v § 1 je možné se odchýlit, pokud:

1° hrozí nebezpečí skrývání se nebo

2° státní příslušník třetí země nedodržel uložené preventivní opatření nebo

3° státní příslušník třetí země představuje hrozbu pro veřejný pořádek nebo národní bezpečnost.

[…]

V takovém případě se v rozhodnutí stanoví lhůta kratší než sedm dní nebo žádná lhůta.“

Spory v původním řízení a předběžné otázky

Věc C-636/23

17 Žalobce W uvádí, že je marockým státním příslušníkem. Dne 3. ledna 2015 vydal zmocněnec Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration (státní tajemník pro azyl a migraci pověřený zjednodušením administrativy) vůči W příkaz k opuštění území a zákaz vstupu na dobu tří let. Dne 22. května 2019 podal W u belgických orgánů žádost o mezinárodní ochranu. Dne 7. června 2019 byl W odsouzen Correctionnele Rechtbank Antwerpen (trestní soud v Antverpách, Belgie) k trestu odnětí svobody v délce osmnácti měsíců, z toho devět měsíců s podmíněným odkladem na pět let, za porušení právních předpisů o omamných látkách. Rozhodnutím ze dne 9. července 2019 přijal Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (Generální komisariát pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti) vůči W rozhodnutí o nepřiznání žalobci postavení uprchlíka a o neudělení doplňkové ochrany.

18 Dne 18. července 2019 vydaly belgické orgány vůči W příkaz k opuštění území a uložily mu zákaz vstupu na dobu osmi let, přičemž tato rozhodnutí mu byla doručena téhož dne. W nebyla stanovena žádná lhůta k dobrovolnému opuštění území, neboť existovalo nebezpečí skrývání se a W představoval hrozbu pro veřejný pořádek a národní bezpečnost.

19 Podáním došlým dne 19. srpna 2019 se W obrátil na Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pro spornou cizineckou agendu, Belgie), který je předkládajícím soudem, s návrhem na odklad vykonatelnosti a zrušení uvedeného příkazu k opuštění území a zákazu vstupu.

20 Rozsudkem ze dne 19. listopadu 2019 zrušil předkládající soud uvedený příkaz k opuštění území a zákaz vstupu, neboť měl za to, že W důvodně tvrdil, že důvody rozhodnutí o neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území byly protiprávní. Uvedený soud mimo jiné s odkazem na judikaturu Soudního dvora konstatoval, že každé posouzení nebezpečí skrývání se musí být založeno na individuálním posouzení situace dotčené osoby a že v projednávané věci nebylo dostatečně odůvodněno, že existuje hrozba pro veřejný pořádek. Podle téhož soudu je určení lhůty k dobrovolnému opuštění území základním nebo podstatným prvkem příkazu k opuštění území. Proto zrušil dotčený příkaz k opuštění území v plném rozsahu.

21 Belgický stát podal k Raad van State (Státní rada, Belgie) kasační opravný prostředek proti uvedenému rozsudku, pokud jde o zrušení příkazu k opuštění území, ale nezpochybnil zrušení zákazu vstupu.

22 Rozsudkem ze dne 1. září 2022 Raad van State (Státní rada) částečně zrušila rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, zmíněný v bodě 20 tohoto rozsudku, zejména z důvodu, že poskytnutí či neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území je pouhým vykonávacím opatřením, které nemění právní postavení dotyčného cizího státního příslušníka, jelikož nemá vliv na konstatování neoprávněného pobytu na daném území.

23 Předkládající soud musí proto znovu rozhodnout o žalobě W proti příkazu k opuštění území, který byl vůči němu vydán. V tomto kontextu si tento soud klade otázku, zda neposkytnutí lhůty pro dobrovolné opuštění území v rámci rozhodnutí o navrácení musí být skutečně považováno za pouhé opatření k výkonu uvedeného rozhodnutí o navrácení, proti němuž nelze podat opravný prostředek a které nemění právní postavení dotyčného cizího státního příslušníka. Uvedený soud má zejména za to, že jelikož neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území je zahrnuto v rozhodnutí o navrácení a je v něm odůvodněno, je podle všeho nezbytné stanovit proti tomuto aspektu rozhodnutí o navrácení účinný prostředek právní nápravy. Podle téhož soudu by totiž opačné řešení mohlo vést k situacím, v nichž by samotný právní základ pro vydání zákazu vstupu – tedy skutečnost, že nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území – nemohl být napaden, neboť Raad van State (Státní rada) rovněž nesouhlasí s tím, že v rámci žaloby směřující pouze proti zákazu vstupu může být uplatněn žalobní důvod proti neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území, zejména z důvodu, že se jedná o žalobní důvod proti jinému rozhodnutí. Předkládající soud zdůrazňuje, že čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/115 uvádí, že rozhodnutí o navrácení jsou spojena se zákazem vstupu, jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území.

24 Vzhledem k tomu, že po vydání rozsudku Raad van State (Státní rada) ze dne 1. září 2022 má předkládající soud za to, že se nachází v situaci, kdy jediným aktem napadeným před ní je příkaz k opuštění daného území, který neposkytuje lhůtu k dobrovolnému opuštění území, zabývá se otázkou, zda má příslušný orgán povinnost nebo možnost vydat nové rozhodnutí o zákazu vstupu, a klade si tak otázku, zda může být takové rozhodnutí přijato i po delší době. Tento soud si přeje zejména zjistit, zda neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území v rámci povinnosti návratu uložené nebo prohlášené v rozhodnutí o navrácení představuje podstatný prvek tohoto rozhodnutí o navrácení, takže v případě, že je v souvislosti s touto lhůtou zjištěna protiprávnost, se uvedené rozhodnutí o navrácení stává neplatným v plném rozsahu a musí být přijato nové rozhodnutí o navrácení.

25 Za těchto podmínek se Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pro spornou cizineckou agendu) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být ustanovení čl. 7 odst. 4, čl. 8 odst. 1 a 2 a čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/115 ve spojení s článkem 13 směrnice 2008/115 a článkem 47 [Listiny] či samostatně vykládána v tom smyslu, že brání tomu, aby skutečnost, že nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, byla považována za pouhé vykonávací opatření, kterým se nemění právní postavení dotčeného cizího státního příslušníka, neboť skutečnost, zda byla či nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, nemá žádný dopad na prvotní konstatování neoprávněného pobytu na území?

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 vykládána 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 zaručené článkem 13 směrnice 2008/115 a článkem 47 [Listiny] kromě toho i oprávnění zpochybnit v rámci opravného prostředku proti rozhodnutí o navrácení legalitu rozhodnutí, v němž nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, kdyby jinak nebylo možné legalitu právního základu zákazu vstupu užitečně zpochybnit?

3) V případě kladné odpovědi na první otázku musí být slovní spojení ‚se poskytuje přiměřená lhůta' [uvedené] v článku 7 odst. 1 [směrnice 2008/115], jakož i ‚a se ukládá povinnost návratu' [v čl. 3 bodě 4 [této směrnice] 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?"

Věc C-637/23

26 Podle svého tvrzení X dorazil před dvěma lety do Belgie, kde je ubytován u svého bratra, a je alžírským státním příslušníkem.

27 Dne 27. ledna 2023 byl X na základě správního hlášení o kontrole cizince zbaven osobní svobody.

28 Dne 28. ledna 2023 byl X doručen příkaz k opuštění území s vrácením na hranici a zajištěním za účelem vyhoštění a dvouletý zákaz vstupu. Nebyla mu poskytnuta žádná lhůta k dobrovolnému opuštění území.

29 Pokud jde o důvod, proč nebyla X poskytnuta lhůta pro dobrovolné opuštění území, je uvedeno, že existuje nebezpečí skrývání se ve smyslu čl. 74/14 odst. 3 bodu 1° zákona ze dne 15. prosince 1980. Neposkytnutí této lhůty je odůvodněno mimo jiné následovně:

1° Dotčená osoba nepodala po svém neoprávněném vstupu na území nebo během svého neoprávněného pobytu nebo ve lhůtě stanovené tímto zákonem žádost o pobyt nebo o mezinárodní ochranu.

Dotčená osoba tvrdí, že v Belgii pobývá po dobu 2 let. Ze správního spisu nevyplývá, že by uvedená osoba usilovala o legalizaci svého pobytu zákonem stanoveným způsobem.

3° Dotčená osoba při jednání s úřady nespolupracuje nebo nespolupracovala.

Dotčená osoba se v [zákonné] lhůtě nehlásila na obci a nepředkládá žádný důkaz o tom, že je ubytována v hotelu.“

30 Rozsudkem tribunal de première instance du Hainaut, division de Mons (soud prvního stupně v Hainaut, oddělení Mons, Belgie) ze dne 6. února 2023, který byl v odvolacím řízení potvrzen rozsudkem chambre des mises en accusation de la cour d’appel de Mons (vyšetřovací senát odvolacího soud v Mons, Belgie) ze dne 21. února 2023, bylo nařízeno propuštění X.

31 Podáním došlým dne 6. února 2023 podal X u Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu, Belgie), který je předkládajícím soudem, žalobu znějící na odklad vykonatelnosti a zrušení příkazu k opuštění území s vrácením na hranici a zákazu vstupu, které byly vůči X vydány dne 28. ledna 2023.

32 Pokud jde o uvedený příkaz k opuštění území s vrácením na hranici, X před předkládajícím soudem v podstatě tvrdí, že belgický stát nesplnil povinnost provést před určením nebezpečí skrývání se individuální posouzení. X rovněž tvrdí, že nestačí odkázat na kritéria stanovená v čl. 1 odst. 2 zákona ze dne 15. prosince 1980, ale že je třeba rovněž odůvodnit, jak se tato kritéria uplatní na každou projednávanou věc. Podle X není v odůvodnění uvedeného příkazu ani ve správním spise nic, co by vysvětlovalo, proč belgický stát vycházel z případného nebezpečí skrývání se, aby odmítl poskytnout běžnou lhůtu 30 dní stanovenou tímto zákonem. Pokud jde o uvedený zákaz vstupu, X tvrdí, že tento zákaz je rovněž nepřiměřeně a nedostatečně odůvodněný v rozsahu, v němž vychází z nebezpečí skrývání se, které X představuje.

33 X, který byl na jednání před předkládajícím soudem dotázán na povahu rozhodnutí neposkytnout mu lhůtu k opuštění území Belgie, tvrdil, že jelikož toto rozhodnutí vyvolává právní účinky, a to zejména pokud jde o zajištění a zákaz vstupu, není jen pouhým vykonávacím opatřením, a musí být tedy možné jej napadnout u soudu. Belgický stát tvrdí, že proti uvedenému rozhodnutí nelze žalobu podat.

34 Belgický stát, který byl na tomto jednání dotázán, zda stále existuje právní zájem na napadení rozhodnutí o vrácení na hranici, tvrdil, že s ohledem na propuštění X tento zájem zanikl. X v tomto ohledu ponechává řešení této otázky na úvaze předkládajícího soudu, který má za to, že jelikož X byl propouštěn, je žaloba neúčinná v rozsahu, v němž se týká uvedeného rozhodnutí.

35 V tomto kontextu si tento soud klade otázku, zda neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území v rámci rozhodnutí o navrácení musí být považováno za pouhé opatření k výkonu tohoto rozhodnutí o navrácení, které nemění právní postavení dotyčného cizího státního příslušníka. Dále si klade otázku, zda právo na účinnou právní ochranu zaručené článkem 13 směrnice 2008/115 a článkem 47 Listiny obnáší oprávnění zpochybnit v rámci opravného prostředku proti rozhodnutí o navrácení legalitu rozhodnutí, v němž nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, kdyby jinak nebylo již možné legalitu právního základu zákazu vstupu, který je spojen s tímto rozhodnutím o navrácení, užitečně zpochybnit. Konečně se tento soud zabývá otázkou, zda ustanovení týkající se lhůty k dobrovolnému opuštění území v rámci povinnosti návratu uložené nebo prohlášené v rozhodnutí o navrácení představuje podstatný prvek tohoto rozhodnutí o navrácení, takže v případě, že je v souvislosti s touto lhůtou zjištěna protiprávnost, se uvedené rozhodnutí o navrácení stává neplatným v plném rozsahu a musí být přijato nové rozhodnutí o navrácení.

36 Za těchto okolností se Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být ustanovení čl. 7 odst. 4, čl. 8 odst. 1 a 2 a čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/115 ve spojení s článkem 13 směrnice 2008/115 a článkem 47 [Listiny] či samostatně vykládána v tom smyslu, že brání tomu, aby skutečnost, že nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, byla považována za pouhé vykonávací opatření, kterým se nemění právní postavení dotčeného cizího státního příslušníka, neboť skutečnost, zda byla či nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, nemá žádný dopad na prvotní konstatování neoprávněného pobytu na území?

Obnáší právo na účinnou právní ochranu zaručené článkem 13 směrnice 2008/115 a článkem 47 [Listiny] kromě toho i oprávnění zpochybnit v rámci opravného prostředku proti rozhodnutí o navrácení legalitu rozhodnutí, v němž nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, kdyby jinak nebylo již možné legalitu právního základu zákazu vstupu užitečně zpochybnit?

2) V případě kladné odpovědi na první otázku musí být slovní spojení ‚se poskytuje přiměřená lhůta' [uvedené] v článku 7 odst. 1 [směrnice 2008/115], jakož i ‚a se ukládá povinnost návratu' [uvedené] v čl. 3 bodě 4 [této směrnice] vykládána v tom smyslu, že stanovení lhůty, a každopádně neposkytnutí lhůty v rámci povinnosti k opuštění území je podstatnou 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?

Pokud by měl Soudní dvůr za to, že zamítnutí poskytnutí lhůty není základní náležitostí rozhodnutí o navrácení, a v případě, že dotčený členský stát nevyužil možnost stanovit lhůtu pouze na žádost dotčeného státního příslušníka v rámci čl. 7 odst. 1 směrnice 2008/115, jaký praktický význam a vykonatelnost mají být přiznány rozhodnutí o navrácení ve smyslu čl. 3 bodu 4 směrnice 2008/115, které by bylo zbaveno části vztahující se ke lhůtě?"

K předběžným otázkám

K první otázce ve věci C-636/23 a první části první otázky ve věci C-637/23

37 Podstatou první otázky předkládajícího soudu ve věci C-636/23 a první části první otázky tohoto soudu ve věci C-637/23, které je třeba projednat společně, je, zda musí být čl. 7 odst. 4, čl. 8 odst. 1 a 2 a čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/115 vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území bylo považováno za pouhé vykonávací opatření, kterým se nemění právní postavení dotčeného cizího státního příslušníka, neboť skutečnost, zda byla, či nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, nemá žádný dopad na prvotní konstatování neoprávněného pobytu tohoto státního příslušníka na území dotčeného členského státu.

38 Pokud jde o právní povahu rozhodnutí o poskytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území, je třeba připomenout, že směrnice 2008/115 zavádí přesný postup, který má každý členský stát použít při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, a stanoví pořadí jednotlivých po sobě jdoucích fází, které tento postup zahrnuje (rozsudek ze dne 28. dubna 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 34).

39 Článek 6 odst. 1 uvedené směrnice nejprve stanoví povinnost členských států vydat rozhodnutí o navrácení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který na jejich území pobývá neoprávněně. V rámci této počáteční fáze řízení o navrácení je třeba s výjimkou určitých případů upřednostnit dobrovolné splnění povinnosti vyplývající z rozhodnutí o navrácení, jak to vyplývá z bodu 10 odůvodnění uvedené směrnice. V tomto ohledu čl. 7 odst. 1 uvedené směrnice stanoví, že v tomto rozhodnutí se poskytuje přiměřená lhůta k dobrovolnému opuštění území v délce od sedmi do třiceti dnů (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. dubna 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, body 35 a 36).

40 Členské státy však nemusí takovou lhůtu poskytnout nebo mohou poskytnout lhůtu kratší než sedm dní za zvláštních okolností výslovně uvedených v čl. 7 odst. 4 uvedené směrnice, a sice pokud hrozí nebezpečí skrývání se, byla-li žádost o pobyt zamítnuta jako zjevně nedůvodná nebo podvodná anebo představuje-li dotčená osoba hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo národní bezpečnost (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. dubna 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 37).

41 Pokud členský stát neposkytl lhůtu k dobrovolnému opuštění území, jakož i v situaci, kdy povinnost návratu nebyla během lhůty pro dobrovolné opuštění území splněna, ukládá čl. 8 odst. 1 a 4 směrnice 2008/115 tomuto členskému státu povinnost uskutečnit vyhoštění s tím, že všechna nezbytná opatření, včetně případných donucovacích opatření, přijme přiměřeným způsobem a za dodržování základních práv (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. dubna 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 38).

42 Ze znění čl. 8 odst. 2 směrnice 2008/115 naproti tomu vyplývá, že pokud členský stát poskytl v souladu s článkem 7 této směrnice lhůtu k dobrovolnému opuštění území, může být rozhodnutí o navrácení vykonáno až po jejím uplynutí, pokud během ní nevznikne některé z nebezpečí uvedených v čl. 7 odst. 4.

43 Pořadí fází postupu při navrácení zavedeného směrnicí 2008/115 odpovídá odstupňování opatření, která je třeba přijmout za účelem výkonu rozhodnutí o navrácení, a to odstupňování od opatření, které ponechává dotyčné osobě největší svobodu, tedy poskytnutí lhůty k jejímu dobrovolnému opuštění území, k opatřením, která omezují její svobodu nejvíce, tedy zajištění ve zvláštním zařízení, a dodržování zásady proporcionality musí být zajištěno v průběhu všech těchto fází (rozsudek ze dne 28. dubna 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 41).

44 Z výše uvedeného vyplývá, že rozhodnutí o navrácení nemůže být vykonáno okamžitě pouze z toho důvodu, že dotyčná osoba pobývá na území dotčeného členského státu neoprávněně, s výjimkou situací uvedených v článku 7 odst. 4 směrnice 2008/115.

45 Rozhodnutí o poskytnutí či neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území má tedy okamžité právní důsledky, které jsou příslušné vnitrostátní orgány povinny uplatnit.

46 Kromě toho čl. 11 odst. 1 první pododstavec směrnice 2008/115 stanoví, že zákaz vstupu bude vydán vůči státnímu příslušníkovi třetí země s neoprávněným pobytem, jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území nebo jestliže nebyla splněna povinnost návratu.

47 Konstatování těchto právních důsledků rozhodnutí o poskytnutí či neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území odpovídá cíli článku 7 směrnice 2008/115, neboť tím, že tento článek stanoví, že členské státy jsou v zásadě povinny poskytnout neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí lhůtu k dobrovolnému opuštění území, směřuje k zajištění

zejména dodržování základních práv těchto státních příslušníků při provádění rozhodnutí o navrácení přijatého na základě článku 6 této směrnice. Podle čl. 79 odst. 2 SFEU je totiž cílem sledovaným uvedenou směrnicí – jak vyplývá z bodů 2 a 11 jejího odůvodnění – zavedení účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolné opuštění území založené na společných normách a společném minimu právní ochrany pro navracení osob humánním způsobem a při plném respektování jejich základních práv a důstojnosti (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. června 2015, Zh. a O., C-554/13, EU:C:2015:377, bod 47).

48 Tento výklad není nijak zpochybněn tím, že poskytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území nemění neoprávněnost pobytu na území dotčeného členského státu. Je sice pravda, že státní příslušník třetí země se i během lhůty poskytnuté k dobrovolnému opuštění území nadále zdržuje na území neoprávněně, to však nic nemění na tom – jak v podstatě uvedl generální advokát v bodě 53 stanoviska – že neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území má – jak bylo konstatováno v bodě 45 tohoto rozsudku – významné dopady na právní postavení tohoto státního příslušníka.

49 Z článku 14 odst. 1 uvedené směrnice konečně vyplývá, že členské státy zajistí, s výjimkou situace, na kterou se vztahují články 16 a 17 této směrnice, aby během lhůty pro dobrovolné opuštění území byly ve vztahu ke státním příslušníkům třetích zemí co nejvíce zohledněny zásady, podle nichž musí být zachována celistvost rodiny, jejíž příslušníci se nacházejí na jejich území, musí být poskytnuta neodkladná zdravotní péče a základní léčba, musí být umožněn přístup nezletilým osobám k systému základního vzdělávání podle délky jejich pobytu a musí být zohledněny zvláštní potřeby zranitelných osob.

50 Rozhodnutí o poskytnutí či neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území tedy nelze považovat za pouhé vykonávací opatření, kterým se nemění právní postavení dotčeného státního příslušníka třetí země.

51 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na první otázku ve věci C-636/23 a na první část první otázky ve věci C-637/23 odpovědět tak, že čl. 7 odst. 4, čl. 8 odst. 1 a 2 a čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/115 musí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území bylo považováno za pouhé vykonávací opatření, kterým se nemění právní postavení dotčeného státního příslušníka třetí země.

K třetí části druhé otázky ve věci C-636/23 a druhé části první otázky ve věci C-637/23

52 Podstatou třetí části druhé otázky předkládajícího soudu ve věci C-636/23 a druhé části první otázky tohoto soudu ve věci C-637/23 je, zda musí být článek 13 směrnice 2008/115 ve spojení s článkem 47 Listiny vykládán v tom smyslu, že vyžaduje, aby rozhodnutí o neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území mohlo být napadeno v rámci žaloby.

53 V tomto ohledu je třeba připomenout, že čl. 13 odst. 1 uvedené směrnice dotyčnému státnímu příslušníkovi třetí země poskytuje účinný prostředek právní nápravy k napadení rozhodnutí o navrácení, rozhodnutí o zákazu vstupu na území členských států a rozhodnutí o vyhoštění u příslušného soudního nebo správního orgánu nebo příslušného subjektu, jehož členové jsou nestranní a jejichž nezávislost je zaručena.

54 Tyto procesní záruky ve spojení se zárukami stanovenými v čl. 12 odst. 1 směrnice 2008/115, a sice povinnost členských států, aby svá rozhodnutí o navrácení vydávaly v písemné podobě, uvedly v nich věcné a právní důvody a informace o prostředcích právní nápravy, zajišťují ochranu a obranu dotčené osoby proti rozhodnutí, které se jí nepříznivě dotýká (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. prosince 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 58).

55 Konkrétně, pokud příslušný vnitrostátní orgán zamýšlí přijmout rozhodnutí o navrácení, musí tento orgán dotčenou osobu vyslechnout. Z práva být vyslechnut před přijetím rozhodnutí o navrácení vyplývá povinnost příslušných vnitrostátních orgánů umožnit dotčené osobě vyjádřit názor na podmínky jejího navrácení, tedy na lhůtu pro opuštění území a na dobrovolnou či nucenou povahu navrácení. Dotčený neoprávněně pobývající státní příslušník třetí země tedy bude mít příležitost, pokud si to bude přát, zpochybnit posouzení své situace provedené správním orgánem v rámci žaloby (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. prosince 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, body 49, 51 a 57).

56 Za těchto podmínek musí být zajištěn účinný opravný prostředek jak proti rozhodnutí o poskytnutí či neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území, tak proti délce této lhůty. Dotčený státní příslušník třetí země totiž musí mít možnost napadnout před soudem nebo obdobným nestranným orgánem rozhodnutí, kterým mu nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, přijaté podle čl. 7 odst. 4 směrnice 2008/115, stejně jako musí mít možnost namítat, že lhůta k opuštění území, která mu byla poskytnuta podle čl. 7 odst. 1, není přiměřená.

57 Na třetí část druhé otázky ve věci C-636/23 a na druhou část první otázky ve věci C-637/23 je třeba odpovědět tak, že článek 13 směrnice 2008/115 ve spojení s článkem 47 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že rozhodnutí, v němž nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, musí být možné napadnout v rámci žaloby.

K první a druhé části druhé otázky ve věci C-636/23

58 Podstatou první a druhé části druhé otázky předkládajícího soudu ve věci C-636/23 je, zda v případě kladné odpovědi na první otázku v této věci musí být slovní spojení „je spojen“ uvedené v čl. 3 bodě 6 směrnice 2008/115 a „jsou spojena“ uvedené v čl. 11 odst. 1 této směrnice 2008/115 vykládána v tom smyslu, že nebrání tomu, že příslušný vnitrostátní 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.

59 Je třeba připomenout, že čl. 3 bod 6 směrnice 2008/115 definuje „zákaz vstupu“ jako „správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se na určitou dobu zakazuje vstup a pobyt na území členských států a který je spojen s rozhodnutím o navrácení“. Posledně zmíněné rozhodnutí je definováno v článku 3 bodu 4 této směrnice jako „správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se rozhoduje nebo prohlašuje, že pobyt státního příslušníka třetí země je neoprávněný, a kterým se ukládá nebo prohlašuje povinnost návratu“.

60 Podle bodu 14 odůvodnění směrnice 2008/115 je cílem zákazu vstupu zakázat jeho adresátovi vstup a pobyt na území všech členských států a přiznat účinkům vnitrostátních opatření pro navrácení „evropskou působnost“.

61 Jak bylo připomenuto v bodě 46 tohoto rozsudku, podle čl. 11 odst. 1 uvedené směrnice jsou „[r]ozhodnutí o navrácení spojena se zákazem vstupu, jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území nebo jestliže nebyla splněna povinnost návratu. V ostatních případech mohou být rozhodnutí o navrácení spojena se zákazem vstupu“

62 Ze znění čl. 3 bodů 4 a 6, jakož i čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/115 vyplývá, že „zákaz vstupu“ má doplnit rozhodnutí o navrácení v tom smyslu, že dotyčnému zakazuje po určitou dobu po jeho „navrácení“, jak je definováno v čl. 3 bodu 3 uvedené směrnice, a tudíž po jeho opuštění území členských států, opětovně vstoupit na toto území a následně na něm pobývat. Zákaz vstupu tedy vyvolává účinky až od okamžiku, kdy dotyčná osoba uvedené území skutečně opustí (rozsudek ze dne 3. června 2021, Westerwaldkreis, C-546/19, EU:C:2021:432, bod 52 a citovaná judikatura).

63 Z toho vyplývá, že slovní spojení ‚je spojen‘ uvedené v čl. 3 bodě 6 a ‚jsou spojena‘ uvedené v čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/115 mohou být považována za rovnocenná výrazu „doplnit“ ve smyslu judikatury uvedené v bodě 62 tohoto rozsudku.

64 *Jak přitom generální advokát v podstatě uvedl v bodech 66 až 68 stanoviska*, Soudní dvůr nepoužil sloveso „doplnit“ v tom smyslu, že zákaz vstupu může být připojen pouze současně nebo s krátkým zpožděním k rozhodnutí o navrácení, v němž není poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, ale ve významu „být doplňující“ k tomuto rozhodnutí, a odkazuje na věcnou souvislost, podle níž toto rozhodnutí představuje v zásadě nezbytný předpoklad platnosti zákazu vstupu.

65 Tento výklad je potvrzen zněním čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/115. Nejenže situace zákazu vstupu, který je vydán v důsledku toho, že nebyla poskytnuta lhůta pro dobrovolný odjezd – jak uvádí předkládající soud a jak je stanoveno v čl. 11 odst. 1 písm. a) – nevyžaduje žádnou časovou souběžnost mezi rozhodnutím o navrácení a dotčeným zákazem vstupu, ale situace uvedená v čl. 11 odst. 1 písm. b) takový souběh výslovně vylučuje, neboť se týká zákazu vstupu uloženého až po rozhodnutí o navrácení.

66 Vnitrostátní orgán příslušný k vydání zákazu vstupu, kterým je doprovázeno rozhodnutí o navrácení, jež neposkytlo lhůtu pro dobrovolné opuštění území, není tedy povinen přijmout toto rozhodnutí a zákaz vstupu současně, ani v krátké lhůtě po přijetí uvedeného rozhodnutí o navrácení.

67 Na první a druhou část druhé otázky ve věci C-636/23 je třeba odpovědět tak, že čl. 3 bod 6 a čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/115 musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání tomu, aby příslušný vnitrostátní orgán i po uplynutí značné doby uložil zákaz vstupu zakládající se na rozhodnutí o navrácení, v němž nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území.

Ke třetí otázce ve věci C-636/23 a druhé otázce ve věci C-637/23

68 Podstatou třetí otázky ve věci C-636/23 a druhé otázky ve věci C-637/23 předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 3 bod 4 a článek 7 směrnice 2008/115 vykládány v tom smyslu, že protiprávnost ustanovení týkajícího se lhůty k dobrovolnému opuštění území uvedeného v rozhodnutí o navrácení má za následek zrušení tohoto rozhodnutí o navrácení v plném rozsahu. V případě záporné odpovědi a v případě, že dotyčný členský stát nevyužil možnosti stanovené v tomto čl. 7 odst. 1 stanovit uvedenou lhůtu pouze na žádost dotčeného státního příslušníka třetí země, se předkládající soud táže, jaký je praktický dosah a proveditelnost rozhodnutí o navrácení, ve kterém odpadá výše uvedené ustanovení týkající se lhůty k dobrovolnému opuštění území.

69 Je třeba připomenout, že podle čl. 3 bodu 4 směrnice 2008/115 se „rozhodnutím o navrácení“ rozumí správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se rozhoduje nebo prohlašuje, že pobyt státního příslušníka třetí země je neoprávněný, a kterým se ukládá nebo prohlašuje povinnost návratu. V souladu s čl. 3 bodem 3 této směrnice tato povinnost navrácení dotyčné osobě ukládá vrátit se do země svého původu, do země tranzitu nebo do jiné třetí země, do níž se dotčený státní příslušník třetí země dobrovolně rozhodne navrátit a jež ho přijme (rozsudek ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 114).

70 Ze samotného znění uvedeného článku 3 bodu 4 tedy vyplývá, že uložení nebo prohlášení povinnosti návratu je jedním ze dvou základních znaků rozhodnutí o navrácení, přičemž taková povinnost návratu není s ohledem na bod 3 tohoto článku myslitelná bez stanovení místa určení, kterým musí být jedna ze zemí uvedených v tomto bodě 3 (rozsudek ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 115).

71 Z toho vyplývá, že změní-li příslušný vnitrostátní orgán zemi určení uvedenou v předchozím rozhodnutí o navrácení, změní toto rozhodnutí o navrácení natolik podstatným způsobem, že je třeba mít za to, že vydal nové rozhodnutí o navrácení ve smyslu čl. 3 bodu 4 směrnice 2008/115 (rozsudek ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 116).

72 Předkládající soud se v podstatě táže, zda lze obdobně jako v judikatuře zmíněné v bodech 69 až 71 tohoto rozsudku považovat ustanovení týkající se lhůty pro dobrovolné opuštění území uvedené v rozhodnutí o navrácení za nedílnou součást povinnosti návratu uložené nebo prohlášené tímto rozhodnutím, takže protiprávnost, kterou je stiženo toto ustanovení, by měla za následek neplatnost uvedeného rozhodnutí v plném rozsahu.

73 V tomto ohledu je třeba poznamenat, že definice pojmu „navrácení“, jak je uvedena v čl. 3 bodě 3 směrnice 2008/115, výslovně odkazuje na dobrovolnou nebo nucenou povahu navrácení. V souladu s touto definicí je účelem povinnosti návratu skutečnost, že se dotčený státní příslušník třetí země vrátí dobrovolně nebo nuceně do jedné ze zemí zmíněných v tomto ustanovení. Rozhodnutí příslušného vnitrostátního orgánu o poskytnutí či neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území je nedílnou součástí povinnosti návratu.

74 Z bodu 56 tohoto rozsudku navíc vyplývá, že musí být zajištěn účinný opravný prostředek jak proti rozhodnutí o poskytnutí či neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území, tak proti délce této lhůty.

75 Z toho vyplývá, že pokud je zjištěna protiprávnost rozhodnutí o poskytnutí či neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území nebo ohledně délky této lhůty, musí být dotčené rozhodnutí o navrácení zrušeno v plném rozsahu.

76 Tento výklad je potvrzen cílem sledovaným směrnicí 2008/115, jak byl připomenut v bodě 47 tohoto rozsudku, který spočívá v zavedení účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat založené na společných normách a společném minimu právní ochrany pro navracení osob humánním způsobem a při plném respektování jejich základních práv a důstojnosti.

77 Uvedený výklad je rovněž v souladu s bodem 6 odůvodnění směrnice 2008/115, podle něhož by členské státy měly zajistit, aby se ukončení neoprávněného pobytu státních příslušníků třetích zemí provádělo ve spravedlivém a transparentním řízení. V tomto bodě odůvodnění je rovněž uvedeno, že v souladu s obecnými zásadami unijního práva by rozhodnutí přijatá podle této směrnice měla být přijímána individuálně a být založena na objektivních kritériích, a měly by se tudíž zohlednit i jiné skutečnosti než samotný neoprávněný pobyt. Konkrétně, jak již Soudní dvůr rozhodl, dodržování zásady proporcionality musí být zajištěno v průběhu všech fází postupu při navrácení zavedeného uvedenou směrnicí, včetně fáze týkající se rozhodnutí o navrácení, v rámci níž se dotyčný členský stát musí vyjádřit k poskytnutí lhůt k dobrovolnému opuštění území na základě článku 7 téže směrnice (rozsudek ze dne 11. června 2015, Zh. a O., C-554/13, EU:C:2015:377, bod 49).

78 Jak uvedl generální advokát v bodě 81 stanoviska, musí proto být pojem „povinnost návratu“ jakožto základní znak rozhodnutí o navrácení chápán tak, aby odrážel rovnováhu mezi účinností politiky pro vyhošťování a dodržováním základních práv dotčených osob. Jakýkoli výklad, podle kterého by ustanovení týkající se lhůty k dobrovolnému opuštění území obsažené v rozhodnutí o navrácení nebylo nedílnou součástí povinnosti návratu uložené nebo prohlášené v tomto rozhodnutí, by ohrozil takovou rovnováhu, a byl by tak v rozporu s cílem směrnice 2008/115.

79 Kromě toho je třeba podotknout, že výklad použitý v bodě 75 tohoto rozsudku není zpochybněn tím, že čl. 7 odst. 1 této směrnice poskytuje členským státům možnost, aby ve svých vnitrostátních právních předpisech stanovily, že se lhůta k dobrovolnému opuštění území poskytuje pouze na žádost dotčeného státního příslušníka třetí země.

80 V takovém případě by toto ustanovení informovalo o neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území z důvodu nedodržení procesní podmínky, které podléhá posouzení týkající se takové lhůty. Uplatnění uvedeného ustanovení příslušnými orgány by však rovněž podléhalo soudnímu přezkumu v souladu s článkem 13 směrnice 2008/115, vykládaným ve světle bodů 6 a 10 odůvodnění této směrnice a článku 47 Listiny. Z toho vyplývá, že protiprávnost, kterou je stiženo uvedené ustanovení, má dopad na povinnost návratu uloženou nebo prohlášenou v dotčeném rozhodnutí o navrácení, a tudíž i na toto rozhodnutí v plném rozsahu, jak to uvedl generální advokát v bodě 83 stanoviska.

81 Konečně je třeba zdůraznit, že zrušení rozhodnutí o navrácení v plném rozsahu neohrožuje cíl účinnosti politiky navracení, který sleduje směrnice 2008/115, jelikož takové zrušení neznamená nutně, že řízení zahájené na základě této směrnice musí být obnoveno od počátku (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. února 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 75), a případně nebrání příslušnému orgánu v tom, aby přijal nové rozhodnutí o navrácení, které bude obsahovat nezbytná opatření k nápravě zjištěné nesrovnalosti (obdobně viz rozsudek ze dne 28. ledna 2016, CM Eurologistik a GLS, C-283/14 a C-284/14, EU:C:2016:57, bod 50 a citovaná judikatura).

82 S ohledem na výše uvedené úvahy je na třetí otázku ve věci C-636/23 a na druhou otázku ve věci C-637/23 odpovědět tak, že čl. 3 bod 4 a článek 7 směrnice 2008/115 musí být vykládány v tom smyslu, že ustanovení týkající se lhůty k dobrovolnému opuštění území, které je obsaženo v rozhodnutí o navrácení, je nedílnou součástí povinnosti návratu uložené nebo prohlášené v tomto rozhodnutí, takže pokud je konstatována protiprávnost tohoto ustanovení týkajícího se lhůty k dobrovolnému opuštění území, musí být uvedené rozhodnutí zrušeno v plném rozsahu.

K nákladům řízení

83 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 (pátý senát) rozhodl takto:

1) **Článek 7 odst. 4, čl. 8 odst. 1 a 2 a čl. 11 odst. 1 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**

   musí být vykládány v tom smyslu, že

   brání tomu, aby neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území bylo považováno za pouhé vykonávací opatření, kterým se nemění právní postavení dotčeného státního příslušníka třetí země.

2) **Článek 13 směrnice 2008/115 ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie**

   musí být vykládán v tom smyslu, že

   rozhodnutí, v němž nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, musí být možné napadnout v rámci žaloby.

3) **Článek 3 bod 6 a čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/115**

   musí být vykládány v tom smyslu, že

   nebrání tomu, aby příslušný vnitrostátní orgán i po uplynutí značné doby uložil zákaz vstupu zakládající se na rozhodnutí o navrácení, v němž nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území.

4) **Článek 3 bod 4 a článek 7 směrnice 2008/115**

   musí být vykládány v tom smyslu, že

   ustanovení týkající se lhůty k dobrovolnému opuštění území, které je obsaženo v rozhodnutí o navrácení, je nedílnou součástí povinnosti návratu uložené nebo prohlášené v tomto rozhodnutí, takže pokud je konstatována protiprávnost tohoto ustanovení týkajícího se lhůty k dobrovolnému opuštění území, musí být uvedené rozhodnutí zrušeno v plném rozsahu.

Podpisy