Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
DEANA SPIELMANNA
přednesené dne 30. ledna 2025 [1]

Spojené věci C-636/23 [Al Hoceima] a C-637/23 [Boghni] [i]

W

proti

Belgische Staat (C-636/23)

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pro cizinecké spory, Belgie)]

a

X

proti

Belgickému státu, zastoupenému secrétaire d'État à l'Asile et la Migration (C-637/23)

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal Conseil du contentieux des etrangers (Rada pro cizinecké spory, Belgie)]

„Řízení o předběžné otázce – Kontroly na hranicích, azyl a přistěhovalectví – Přistěhovalecká politika – Navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí – Směrnice 2008/115/ES – Rozhodnutí o navrácení – Článek 7 – Dobrovolné opuštění území – Neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území – Článek 13 – Právo na účinný opravný prostředek – Důsledky protiprávnosti rozhodnutí o navrácení – Článek 11 – Zákaz vstupu uložený po uplynutí značného časového období od přijetí rozhodnutí o navrácení"

1. V projednávaných věcech se Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pro cizinecké spory, Belgie) obrátila na Soudní dvůr se žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu 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 [2].

2. Otázky položené předkládajícím soudem se týkají především „dobrovolného opuštění území", jak je stanoveno v článku 7 směrnice 2008/115. Soudní dvůr je tedy vyzván, aby poskytl vysvětlení nezbytná k vymezení podmínek právního postavení státního příslušníka třetí země, jemuž je určeno rozhodnutí o navrácení a kterému nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území. V rozsudku, který bude vydán, bude mít zejména příležitost vyjádřit se zaprvé k otázce, zda odmítnutí poskytnout lhůtu k dobrovolnému opuštění území musí být nezbytně možné napadnout prostředkem právní nápravy; zadruhé zda lze zákaz vstupu založený na rozhodnutí

[1] – Původní jazyk: francouzština.

[i] Názvy projednávaných věcí jsou fiktivní. Neodpovídají skutečnému jménu žádného z účastníků řízení.

[2] – Úř. věst. 2008, L 348, s. 98.

o navrácení uložit i v případě, že od přijetí tohoto rozhodnutí uplynulo značné časové období, a zatřetí jaké jsou důsledky protiprávnosti neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území pro právní osud rozhodnutí o navrácení, které toto neposkytnutí lhůty obsahuje.

Právní rámec

Unijní právo

3. Článek 3 směrnice 2008/115, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[…]

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;

[…]“

4. Článek 7 této směrnice, nadepsaný „Dobrovolné opuštění území“, v odstavcích 1, 2 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.

2. Je-li to nutné, prodlouží členské státy lhůtu k dobrovolnému opuštění území o přiměřenou dobu s ohledem na konkrétní okolnosti jednotlivých případů, jako jsou délka pobytu, přítomnost školou povinných dětí a existence jiných rodinných a společenských vazeb.

[…]

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.“

5. Článek 8 uvedené směrnice, 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.“

6. Článek 11 odst. 1 téže směrnice, nadepsaný „Zákaz vstupu“ 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.“

7. Článek 13 směrnice 2008/115, nadepsaný „Prostředky právní nápravy“, v odstavcích 1 a 2 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.“

Belgické právo

8. Článek 1 body 6 a 8 wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (zákon o vstupu na státní území, pobytu, usazení a vyhošťování cizinců) ze dne 15. prosince 1980[3] (dále jen „zákon o postavení cizinců“), který provádí čl. 3 body 4 a 6 směrnice 2008/115, zní takto:

„6° rozhodnutí o vyhoštění: rozhodnutí, kterým se stanoví, že pobyt cizince je neoprávněný, a kterým se ukládá povinnost návratu;

[…]

8° zákaz 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 […]“

[3] – *Belgisch Staatsblad*, 31. prosince 1980, s. 14584.

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

„Aniž jsou dotčena příznivější ustanovení obsažená v mezinárodní smlouvě, [ministerdie bevoegd is voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (ministr, který má v rámci své pravomoci vstup na území, pobyt, usazování a vyhošťování cizinců)[4]] nebo jím pověřená osoba může nařídit cizinci, kterému nebylo povoleno ani umožněno pobývat déle než tři měsíce nebo se usadit v Belgickém království, aby ve stanovené lhůtě opustil území, nebo, v případech uvedených v bodech 1, 2, 5, 9, 11 nebo 12, musí vydat příkaz k opuštění území ve stanovené lhůtě:

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 […]“

10. Článek 39/56 první pododstavec uvedeného zákona zní následovně:

„Žaloby uvedené v článku 39/2 mohou být podány k [Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pro cizinecké spory)[5]] cizincem, který může prokázat škodu nebo zájem.“

11. 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.

12. Článek 74/14 zákona o postavení cizinců zejména stanoví, že rozhodnutí o vyhoštění stanoví lhůtu třiceti dnů pro opuštění území a že na základě odůvodněné žádosti podané státním příslušníkem třetí země ministrovi nebo jím pověřené osobě se lhůta pro opuštění území 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. 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. Od této lhůty se lze odchýlit v případě, že hrozí nebezpečí skrývání se, pokud státní příslušník třetí země nedodržel uložené preventivní opatření nebo pokud 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.

[4] – Viz článek 1 bod 2 zákona o postavení cizinců.

[5] – Viz článek 39/1 zákona o postavení cizinců.

Spory v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

Věc C-636/23

13. Žalobce W uvádí, že je marockým státním příslušníkem. Dne 3. ledna 2015 vydal zmocněnec Staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administratieve Vereenvoudiging (státní tajemník pro azyl a migraci pověřený zjednodušením administrativy, Belgie) vůči žalobci 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 18 měsíců, z toho devět měsíců s podmíněným odkladem na pět let, za porušení právních předpisů o omamných látkách. Dne 9. července 2019 Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (Generální komisariát pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti, Belgie) přijal rozhodnutí o nepřiznání postavení uprchlíka a o neudělení doplňkové ochrany.

14. Dne 18. července 2019 vydaly belgické orgány příkaz k opuštění území a uložily W zákaz vstupu na dobu osmi let. Tato rozhodnutí mu byla doručena téhož dne. Nebyla poskytnuta žádná lhůta k dobrovolnému opuštění území. Pokud jde o důvody, které odůvodňují neposkytnutí takové lhůty, v příkazu k opuštění území se uvádí, že v případě W existuje nebezpečí skrývání se a že představuje nebezpečí pro veřejný pořádek a bezpečnost státu.

15. Podáním došlým dne 19. srpna 2019 se obrátil W na předkládající soud s návrhem na odklad vykonatelnosti a zrušení příkazu k opuštění území a zákazu vstupu vydaného dne 18. července 2019.

16. Dne 19. listopadu 2019 zrušil předkládající soud příkaz k opuštění území a dotčený zákaz vstupu, přičemž vyhověl argumentu W, že důvody, na nichž bylo založeno rozhodnutí o neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území, jsou protiprávní. Pokud jde o důvod týkající se nebezpečí skrývání se, měl tento soud za to, že jakékoli posouzení nebezpečí skrývání se musí být založeno na individuálním posouzení situace dotyčné osoby a že pouhá skutečnost, že splňuje objektivní kritérium stanovené zákonem o postavení cizinců, je nedostatečná. Pokud jde o důvod vycházející z hrozby, kterou W představoval pro veřejný pořádek, uvedený soud tvrdil, že pouhá okolnost, že W byl trestně odsouzen za porušení právních předpisů o omamných látkách, nepředstavuje dostatečně konkrétní odůvodnění k prokázání existence takového nebezpečí.

17. Vzhledem k tomu, že předkládající soud měl dále za to, že určení lhůty k dobrovolnému opuštění území je základním nebo podstatným prvkem příkazu k opuštění území, zrušil příkaz k opuštění území v plném rozsahu.

18. Belgický stát podal k Raad van State (Státní rada, Belgie) kasační opravný prostředek proti rozhodnutí předkládajícího soudu o zrušení příkazu k opuštění území, přičemž souhlasil se zrušením zákazu vstupu ze strany předkládajícího soudu.

19. Raad van State (Státní rada) v rozsudku ze dne 1. září 2022 zrušila rozhodnutí předkládajícího soudu, kterým byl zrušen příkaz k opuštění území, přičemž mimo jiné konstatovala, že neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území je pouhým vykonávacím opatřením, které nemění právní postavení dotyčného cizince, jelikož rozhodnutí o poskytnutí či neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území nemá vliv na prvotní konstatování neoprávněného pobytu na území.

20. V důsledku toho se předkládající soud nachází v situaci, kdy musí rozhodnout o žalobě W proti příkazu k opuštění území v souladu s tím, co z právního hlediska rozhodla Raad van State (Státní rada).

21. Za těchto podmínek se Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pro cizinecké spory) 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, samostatně nebo všechna společně, ve světle článku 13 této směrnice a článku 47 Listiny základních práv Evropské unie [dále jen ‚Listina'] vykládána 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 cizince, neboť skutečnost, zda byla, či nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, nemá žádný dopad na prvotního 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, vykládány v tom smyslu, že nebrání tomu, že příslušný orgán může nebo musí i po delší době uložit zákaz vstupu zakládající se na rozhodnutí o navrácení, v němž nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území?

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

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

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

   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?"

Věc C-637/23

22. Podle svého tvrzení X dorazil před dvěma lety do Belgie, kde je ubytován u svého bratra, jak prohlašuje. Prohlašuje, že má alžírskou státní příslušnost.

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

24. Dne 28. ledna 2023 byl X doručen příkaz k opuštění území s vrácením na hranici a zajištěním za účelem vyhoštění a dvouletý zákaz vstupu. V tomto příkazu se uvádí, že pro dobrovolné opuštění území se neposkytuje žádná lhůta, neboť ve vztahu k X existuje nebezpečí skrývání se. Odmítnutí poskytnutí této lhůty je odůvodněno mimo jiné následovně:

„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.

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.“

25. Rozsudkem ze dne 6. února 2023, který byl v odvolacím řízení potvrzen rozsudkem ze dne 21. února 2023, bylo nařízeno propuštění X.

26. Podáním došlým dne 6. února 2023 podal X u předkládajícího soudu žaloby proti příkazu k opuštění území s vrácením na hranici a proti zákazu vstupu ze dne 28. ledna 2023.

27. Pokud jde o příkaz k opuštění území s vrácením na hranici, X před předkládajícím soudem v podstatě tvrdí, že belgický stát měl před stanovením nebezpečí skrývání se provést individuální posouzení. X rovněž tvrdí, že nestačí odkázat na kritéria stanovená v zákoně o postavení cizinců, ale že je třeba rovněž odůvodnit, jak se tato kritéria vztahují na projednávanou věc. Podle X není v odůvodnění aktu ani ve správním spise nic, co by vysvětlovalo, proč belgický stát vycházel z případného nebezpečí skrývání se, aby odmítl poskytnout běžnou lhůtu třiceti dní stanovenou tímto zákonem. Pokud jde o zákaz vstupu, X se domnívá, že toto opatření je rovněž nepřiměřeně a nedostatečně odůvodněné v rozsahu, v němž vychází z nebezpečí skrývání se, které X představuje.

28. X, který byl na jednání před předkládajícím soudem dotázán na povahu rozhodnutí, v němž nebyla poskytnuta lhůta k opuštění území, 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 rozhodnutí, v němž nebyla poskytnuta lhůta k opuštění území, nelze žalobu podat.

29. Belgický stát, který byl na stejném jednání dotázán, zda stále existuje právní zájem na napadení rozhodnutí o vrácení na hranici, má za to, že s ohledem na propuštění X tento zájem zanikl, zatímco X v tomto ohledu odkázal na úvahu předkládajícího soudu. V tomto ohledu má předkládající soud za to, že v důsledku propuštění X na svobodu je žaloba neúčinná v rozsahu, v němž se týká rozhodnutí o vrácení na hranici.

30. Za těchto okolností se Rada pro cizinecké spory 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 prvotního 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 možné legalitu právního základu zákazu vstupu užitečně zpochybnit?

2) Musí být v případě kladné odpovědi na první otázku spojení ‚se poskytuje přiměřená lhůta' v čl. 7 odst. 1, jakož i ‚a […] se ukládá nebo prohlašuje povinnost návratu' v čl. 3 bodě 4 směrnice 2008/115 vykládána v tom smyslu, že ustanovení o lhůtě, nebo každopádně o neposkytnutí lhůty, v rámci povinnosti k opuštění území je základní náležitostí rozhodnutí o navrácení, takže je-li ohledně této lhůty konstatována protiprávnost, rozhodnutí o navrácení pozbývá 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?"

31. X, žalobce v původním řízení ve věci C-637/23, německá, belgická a česká vláda, jakož i Evropská komise, předložili písemná vyjádření.

Analýza

32. V zájmu přehlednosti je třeba předběžné otázky předložené předkládajícím soudem v projednávaných věcech sloučit, tak aby byly společně přezkoumány otázky, které se týkají téže právní problematiky.

33. První otázka a třetí část druhé otázky ve věci C-636/23 a první otázka ve věci C-637/23 se týkají otázky, zda lze neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území napadnout žalobou.

34. Druhá otázka ve věci C-636/23 se týká vazby mezi rozhodnutím o navrácení a zákazem vstupu, který je s tímto rozhodnutím o navrácení spojen, a konkrétně toho, zda je členský stát oprávněn uložit zákaz vstupu i po uplynutí značného časového období od přijetí rozhodnutí o navrácení, v němž nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území.

35. Třetí otázka ve věci C-636/23 a druhá otázka ve věci C-637/23 se týkají důsledků vyplývajících z protiprávnosti neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území pro právní osud rozhodnutí o navrácení, v němž je toto neposkytnutí uvedeno.

36. Budu se jimi zabývat v tomto pořadí, až nastíním základní rysy příslušného právního rámce analýzy.

K právnímu rámci analýzy

37. Cílem směrnice 2008/115 je vypracovat účinnou politiku pro vyhošťování a dobrovolný návrat založenou na společných normách pro navracení osob humánním způsobem při plném respektování jejich lidských práv a důstojnosti [6].

38. Základní rysy právního rámce stanoveného touto směrnicí jsou shrnuty v rozsudku El Dridi následovně [7].

39. Tato směrnice zavádí podrobný postup, doplněný právními zárukami, 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.

40. Článek 6 uvedené směrnice tak 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 je třeba upřednostnit dobrovolné splnění povinnosti vyplývající z rozhodnutí o navrácení. V tomto ohledu čl. 7 odst. 1 směrnice 2008/115 stanoví, že v tomto rozhodnutí se poskytuje přiměřená lhůta k dobrovolnému opuštění území v délce od sedmi do třiceti dnů.

41. 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 této 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.

42. 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 [8].

43. Pořadí fází postupu při navrácení zavedeného směrnicí 2008/115 tak 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, přičemž je upřesněno, že dodržování zásady proporcionality musí být zajištěno v průběhu všech těchto fází [9].

6 – Viz bod 2 odůvodnění směrnice 2008/115.

7 – Rozsudek ze dne 28. dubna 2011 (C-61/11 PPU, dále jen „rozsudek El Dridi“, EU:C:2011:268).

8 – Viz rozsudek El Dridi, body 34 až 38.

9 – Viz rozsudek El Dridi, bod 41.

K první otázce a třetí části druhé otázky ve věci C-636/23, jakož i k první otázce ve věci C-637/23

44. Podstatou těchto otázek předkládajícího soudu je, zda musí být článek 13 směrnice 2008/115 ve spojení s článkem 47 Listiny vykládán v tom smyslu, že vyžaduje, aby neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území mohlo být napadeno v rámci žaloby [10].

45. Tyto otázky jsou motivovány konstatováním obsaženým v předkládacím rozhodnutí, že předkládající soud má podle vnitrostátního práva výlučnou pravomoc rozhodovat o žalobách proti „rozhodnutím“, jimiž se rozumí jakýkoli individuální právní akt, jehož cílem je změnit existující právní stav, nebo dokonce zabránit jeho změně. V tomto ohledu předkládající soud připomíná, že Raad van State (Státní rada) v rozsudku, kterým mu byla věc vrácena, uvedla, že lhůta pro dobrovolné opuštění území nemění postavení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou pouze chráněni před donucovacími opatřeními. Klade si tak otázku, zda je třeba mít za to, že neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území představuje pouhé vykonávací opatření, které nemůže být předmětem žaloby.

46. Úvodem je třeba připomenout, že čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/115 stanoví, že státní příslušník třetí země musí mít možnost využít účinný prostředek právní nápravy ve formě odvolání proti rozhodnutí týkajícímu se navrácení nebo návrhu na jeho přezkum, tj. rozhodnutí o navrácení, rozhodnutí o zákazu vstupu a rozhodnutí o vyhoštění.

47. Vzhledem k tomu, že se toto ustanovení omezuje na potvrzení práva na účinný prostředek právní nápravy, neupřesňuje, které prvky rozhodnutí o navrácení musí být nutně možné napadnout žalobou.

48. Zdá se mi však, že tyto prvky byly identifikovány v rozsudku Boudjlida [11].

49. Soudní dvůr, který byl dotázán na obsah práva být vyslechnut před přijetím rozhodnutí o navrácení, měl v podstatě za to, že každý státní příslušník třetí země má právo být vyslechnut ve věci neoprávněnosti jeho pobytu a důvodů, které by mohly být na základě vnitrostátního práva důvodem k tomu, aby příslušný vnitrostátní orgán nepřijal rozhodnutí o navrácení, jakož i ohledně obsahu takového rozhodnutí.

50. Konkrétně toto právo podle Soudního dvora znamená, že dotyčné osobě musí být umožněno vyjádřit se k legalitě jejího pobytu a případnému uplatnění výjimek stanovených v čl. 6 odst. 2 a 3 směrnice 2008/115, k dodržování některých jejích základních práv, jimiž je příslušný vnitrostátní orgán vázán podle článku 5 této směrnice, a k podmínkám jejího navrácení, tedy ke lhůtě pro opuštění území a k dobrovolné či nucené povaze navrácení [12].

[10] – Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury v rámci postupu spolupráce podle článku 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, který mu byl předložen. Z pohledu této logiky je na Soudním dvoru, aby případně přeformuloval otázky, které jsou mu položeny. Viz zejména rozsudek ze dne 1. srpna 2022, TL (Nepřítomnost tlumočníka a chybějící překlad) (C-242/22 PPU, EU:C:2022:611, body 42 a 43). V projednávané věci by měl být za účelem poskytnutí užitečné odpovědi předkládajícímu soudu vyložen především článek 13 směrnice 2008/115 („Prostředky právní nápravy“), přičemž ostatní články uvedené v projednávaných předběžných otázkách jsou relevantní pouze v rámci odůvodnění vypracovaného pro účely odpovědi na tyto otázky. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr tyto otázky přeformuloval, a to pouze s odkazem na článek 13 této směrnice.

[11] – Rozsudek ze dne 11. prosince 2014 (C-249/13, dále jen „rozsudek Boudjlida“, EU:C:2014:2431).

[12] – Viz zejména rozsudek Boudjlida, body 47 až 51.

51. Soudní dvůr dále uvedl, že právo být vyslechnut před přijetím rozhodnutí o navrácení musí příslušnému vnitrostátnímu orgánu umožnit šetření dané věci tak, aby rozhodnutí přijímal s plnou znalostí věci a toto rozhodnutí odůvodnil, aby dotčená osoba případně *mohla právoplatně uplatnit právo na opravný prostředek* [13]. Je tedy zřejmé, že aspekty, k nimž musí být dotčená osoba vyslechnuta, včetně lhůty k opuštění území a toho, zda se jedná o dobrovolné nebo nucené opuštění území, lze uplatnit i v rámci žaloby.

52. Z toho vyplývá, že každý neoprávněně pobývající státní příslušník třetí země má právo být vyslechnut zejména ve věci poskytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území nebo jejího prodloužení a v případě, že tato lhůta nebude poskytnuta, právo zpochybnit posouzení správního orgánu prostřednictvím uvedené žaloby.

53. Kvalifikace poskytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území jako „vykonávacího opatření“, proti kterému nelze podat žalobu, spočívá na zjištění, že poskytnutí či neposkytnutí této lhůty nemá žádný vliv na neoprávněnost pobytu dotyčné osoby. Zdá se mi však, že dopad na *právní postavení* není relevantním kritériem pro určení, zda tento prvek rozhodnutí o navrácení musí být možné napadnout prostředkem právní nápravy. Je sice pravda, že státní příslušník třetí země zůstává během lhůty poskytnuté mu k dobrovolnému návratu neoprávněně pobývajícím státním příslušníkem [14], ale skutečností zůstává, že neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území má určité a nepochybně závažné důsledky pro *právní postavení* tohoto státního příslušníka.

54. Zaprvé neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území má podle čl. 8 odst. 2 směrnice 2008/115 za následek okamžitou vykonatelnost rozhodnutí o navrácení, a tedy zbavení záruk do doby návratu uvedených v čl. 14 odst. 1 této směrnice [15]. Zadruhé neposkytnutí této lhůty zakládá povinnost dotčeného členského státu přijmout zákaz vstupu ve smyslu čl. 11 odst. 1 uvedené směrnice. Stručně řečeno, pokud nebyla neoprávněně pobývajícímu státnímu příslušníkovi třetí země poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, nejenže mu hrozí, že bude z tohoto území kdykoli vyhoštěn, ale je mu rovněž uložen zákaz vstupu.

55. Nepochybně se jedná o ustanovení ohledně rozhodnutí o navrácení, proti kterému musí být nutně uznána možnost podání žaloby. Vzhledem k tomu, že článek 47 Listiny stanoví, že každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má právo na účinné prostředky nápravy před soudem, mám za to, že z toho vyplývá, že neoprávněně pobývající státní příslušník třetí země má právo se domáhat, za podmínek stanovených v článku 13 směrnice 2008/115, porušení práva nebýt vyhoštěn a nemít uložen zákaz vstupu, tedy porušení způsobeného tím, že mu příslušný vnitrostátní orgán neposkytl lhůtu k dobrovolnému opuštění území [16].

[13] – Viz rozsudek Boudjlida, bod 59.

[14] – Viz rozsudek ze dne 19. června 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, bod 47).

[15] – Toto ustanovení 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) 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.“

[16] – Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že Raad van State (Státní rada) 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. Pokud by žaloba nebyla připuštěna, mohlo by to podle předkládajícího soudu vést k situacím, kdy by nebylo možné účelně napadnout samotný právní základ pro vydání zákazu vstupu. Omezím se na konstatování, že tento žalobní důvod by měl být umožněn v rámci žaloby proti rozhodnutí o zákazu vstupu, jelikož účinný prostředek nápravy proti rozhodnutím o zákazu vstupu, jak je stanoven v čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/115, musí nutně umožňovat zpochybnění jejich legality. V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 15. října 1987, Heylens a další (222/86, EU:C:1987:442, bod 15).

56. Výklad, který navrhuji, není podle mého názoru nijak vyvrácen argumentem předloženým belgickou vládou v jejím písemném vyjádření, podle kterého tento výklad umožňuje zdržovací žaloby, jejichž cílem je pouze právně zpochybnit neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území, i když nelze rozumně zpochybnit základní povinnost návratu. Takový argument totiž podle všeho vychází z myšlenky, že neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území nemůže být předmětem žaloby z důvodu, že nemá vliv na právní postavení dotčeného státního příslušníka třetí země, což jsem se již pokusil vyvrátit ve svých předchozích úvahách.

57. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na první otázku a třetí část druhé otázky ve věci C-636/23, jakož i na první otázku ve věci C-637/23 tak, že článek 13 směrnice 2008/115 ve světle článku 47 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že vyžaduje, aby neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území mohlo být napadeno v rámci žaloby.

Ke druhé otázce ve věci C-636/23

58. Podstatou této otázky předkládajícího soudu je, zda v případě kladné odpovědi na první otázku položenou ve věci C-636/23 musí být čl. 3 bod 6 a čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/115 vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby příslušný vnitrostátní orgán i po delší době uložil zákaz vstupu zakládající se na rozhodnutí o navrácení, v němž nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území.

59. Tato otázka vyvstává proto, že v původním řízení byly na jedné straně rozhodnutí o navrácení a zákaz vstupu založený na tomto rozhodnutí zrušeny předkládajícím soudem, a na druhé straně kasační opravný prostředek podaný proti rozsudku tohoto soudu, kterému Raad van State (Státní rada) vyhověla, směřoval pouze ke zrušení rozhodnutí o navrácení, a nikoli zákazu vstupu, jehož zrušení předkládajícím soudem je tudíž pravomocné. Z toho vyplývá, že jediným rozhodnutím, které nyní přetrvává, je rozhodnutí o navrácení, v němž nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území.

60. Za těchto podmínek a vzhledem k tomu, že již uplynula maximální lhůta třiceti dnů k dobrovolnému opuštění území, se odpověď na otázku, zda příslušný vnitrostátní orgán ještě může uložit zákaz vstupu, jeví jako nezbytná pro posouzení zájmu na žalobním důvodu směřujícím v projednávané věci proti neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území.

61. Soudní dvůr je tedy vyzván, aby posoudil právní vztah mezi rozhodnutím o navrácení a zákazem vstupu v rámci směrnice 2008/115.

62. Jak uvedl předkládající soud, pro účely tohoto posouzení jsou relevantní čl. 3 bod 6 a čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/115. První z nich 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“ [17]. Jinými slovy, cílem takového rozhodnutí je zakázat jeho adresátovi vstup a pobyt na území všech členských států a přiznat účinkům vnitrostátních opatření pro navrácení „evropskou působnost“ [18]. Druhý článek stanoví, že „[r]ozhodnutí o navrácení jsou *spojena* se zákazem vstupu: a) jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území nebo b) jestliže nebyla splněna povinnost návratu“, a zároveň dodává, že „[v] ostatních případech mohou být rozhodnutí o navrácení spojena se zákazem vstupu“ [19].

[17] – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

[18] – Viz bod 14 odůvodnění směrnice 2008/115.

[19] – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

63. Ještě konkrétněji se předkládající soud táže na výklad těchto ustanovení, jak vyplývá z rozsudku Westerwaldkreis [20].

64. Je třeba připomenout, že ve věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek, byla Soudnímu dvoru položena otázka týkající se slučitelnosti zachování platnosti zákazu vstupu uloženého členským státem státnímu příslušníkovi třetí země, který se nacházel na území tohoto členského státu a vůči kterému bylo vydáno pravomocné rozhodnutí o vyhoštění, se směrnicí 2008/115, když bylo ve vztahu k tomuto státnímu příslušníkovi zrušeno rozhodnutí o navrácení.

65. Jak uvádí předkládající soud, Soudní dvůr v bodě 52 tohoto rozsudku rozhodl, že ze znění výše uvedených ustanovení „plyne, že ‚zákaz vstupu' má doplňovat rozhodnutí o navrácení".

66. Nedomnívám se, že použití slovesa „doplňovat" naznačuje, 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. To je podle mého názoru zřejmé, když se věta uvedená v předchozím bodě zasadí do kontextu.

67. Soudní dvůr totiž dále v bodě 52 upřesnil, že zákaz vstupu má doplňovat rozhodnutí o navrácení „v tom smyslu, že dotyčnému zakazuje po určitou dobu po jeho ‚navrácení', […] a tedy po jeho opuštění území členských států, opětovně vstoupit na toto území a následně na něm pobývat", přičemž dodal, že „[z]ákaz vstupu tedy vyvolává účinky až od okamžiku, kdy dotyčná osoba území členských států skutečně opustí". Soudní dvůr tak v bodě 54 téhož rozsudku rozhodl, že „pokud zákaz vstupu […] může vyvolávat právní účinky, které jsou s ním spojeny, až po dobrovolném nebo nuceném výkonu rozhodnutí o navrácení, nemůže zůstat v platnosti, pokud bylo posledně uvedené rozhodnutí zrušeno".

68. Z toho vyplývá, že sloveso „doplňovat" je ve skutečnosti použito ve významu „být doplňující" k rozhodnutí o navrácení a odkazuje na *věcnou souvislost*, podle níž toto rozhodnutí představuje v zásadě nezbytný předpoklad platnosti zákazu vstupu [21]. Z téhož rozsudku však nelze vyvodit nezbytnost časové souvislosti.

69. V každém případě nelze tvrdit, že taková časová souvislost mezi rozhodnutím o navrácení a zákazem vstupu je vyžadována relevantními ustanoveními. Takový závěr totiž nemůže být založen na znění čl. 11 odst. 1 písm. a) směrnice 2008/115, který stanoví možnost přijetí zákazu vstupu v důsledku neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území. Tento závěr by byl navíc patrně v rozporu s čl. 11 odst. 1 písm. b), který se týká situace, kdy povinnost návratu nebyla splněna ve lhůtě stanovené v rozhodnutí o navrácení k dobrovolnému opuštění území, a v důsledku toho byl přijat zákaz vstupu. Vzhledem k tomu, že zákaz vstupu je uložen v pozdější fázi než rozhodnutí o navrácení, tato poslední hypotéza nutně znamená, že se nevyžaduje souběžná souvislost mezi rozhodnutím o navrácení a zákazem vstupu [22].

[20] – Rozsudek ze dne 3. června 2021 (C-546/19, EU:C:2021:432).

[21] – Zvláštnosti skutkového kontextu vysvětlují, proč Soudní dvůr v rozsudku ze dne 27. dubna 2023, M. D. (Zákaz vstupu do Maďarska) (C-528/21, EU:C:2023:341), nezohlednil skutečnost, že než byl dotyčnému státnímu příslušníkovi třetí země uložen zákaz vstupu, nebylo vydáno rozhodnutí o navrácení. Zaprvé byl zákaz vstupu vůči tomuto státnímu příslušníkovi přijat v návaznosti na rozhodnutí, kterým mu členský stát odňal povolení k pobytu na území téhož státu ze stejných důvodů, na nichž byl založen tento zákaz, a zadruhé tento státní příslušník opustil území tohoto státu a odešel do jiného členského státu před přijetím uvedeného zákazu. Výklad Soudního dvora byl veden potřebou zabránit členským státům ve snadném obcházení pravidel, kterými se podle směrnice 2008/115 řídí vydání takového zákazu. Stačilo by totiž, aby členské státy vyčkaly, až státní příslušník třetí země, jemuž bylo povolení k pobytu zamítnuto nebo odňato, opustí jejich území před přijetím zákazu vstupu, a tento zákaz by tak byl automaticky vyňat z povinnosti dodržovat tato pravidla.

[22] – Viz stanovisko generálního advokáta P. Pikamäea ve věci Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:105, bod 74).

70. Z toho vyplývá, že vnitrostátnímu orgánu příslušnému k vydání zákazu vstupu spojeného s rozhodnutím o navrácení, v němž nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, není uloženo žádné časové omezení. Je tedy možné, aby tento orgán uložil takový zákaz i v případě, že od přijetí rozhodnutí o navrácení uplynula delší doba.

71. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na druhou otázku položenou ve věci C-636/23 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 značného časového období 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

72. Podstatou těchto otázek předkládajícího soudu je, zda musí být článek 7 a čl. 3 bod 4 směrnice 2008/115 vykládány v tom smyslu, že ustanovení týkající se lhůty k dobrovolnému opuštění území představuje základní náležitost rozhodnutí o navrácení, takže je-li ve vztahu k této lhůtě konstatována protiprávnost, rozhodnutí o navrácení pozbývá platnosti v plném rozsahu. V případě záporné odpovědi a v případě, že dotyčný členský stát nevyužil v rámci čl. 7 odst. 1 směrnice 2008/115 možnosti stanovit lhůtu pouze na žádost dotčeného státního příslušníka, se předkládající soud táže, jaký je praktický dosah a proveditelnost rozhodnutí o navrácení, ve kterém odpadá prvek lhůty.

73. Úvodem je třeba připomenout, že směrnice 2008/115 zavádí právní režim dobrovolného opuštění území a důsledky vyplývající z odmítnutí poskytnout lhůtu k dobrovolnému opuštění území pro právní postavení dotčeného státního příslušníka třetí země, avšak výslovně neuvádí osud rozhodnutí o navrácení v případě, že by takové odmítnutí bylo protiprávní.

74. Podle předkládajícího soudu tyto důsledky závisí na právní povaze lhůty k dobrovolnému opuštění území. Jak tento soud uvádí, velmi užitečné vodítko v tomto ohledu nabízí judikatura Soudního dvora v rozsudku Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság[23]. Pokud jde o otázku, zda rozhodnutí, kterým se mění země určení a které je obsažené v předchozím rozhodnutí o navrácení, musí být kvalifikováno jako nové rozhodnutí o navrácení, Soudní dvůr nejprve konstatoval, že z definice „rozhodnutí o navrácení“, jak je zakotvena v čl. 3 bodě 4 směrnice 2008/115, vyplývá, že uložení nebo prohlášení povinnosti návratu je *jedním ze dvou základních znaků rozhodnutí o navrácení*, přičemž taková povinnost navrácení není myslitelná bez stanovení země určení. Dále z toho vyvodil, že změna země určení uvedená v předchozím rozhodnutí o navrácení je natolik podstatná, že je třeba mít za to, že příslušný vnitrostátní orgán tímto vydal nové rozhodnutí o navrácení[24].

75. Vyvstává tedy otázka, zda by obdobně jako v dané věci v případě, že by vnitrostátní soud konstatoval protiprávnost ustanovení týkajícího se lhůty k dobrovolnému opuštění území a příslušný vnitrostátní orgán byl povinen zahrnout nové ustanovení týkající se této lhůty, znamenalo by to změnu základního znaku rozhodnutí o navrácení (povinnost navrácení), a vyžadovalo by tak přijetí nového rozhodnutí o navrácení ze strany tohoto orgánu.

[23] – Rozsudek ze dne 14. května 2020 (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

[24] – Viz 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, body 114 až 116).

76. Jinými slovy, je třeba ověřit, zda je ustanovení týkající se lhůty k dobrovolnému opuštění území, stejně jako uvedení země určení, nedílnou součástí povinnosti návratu, takže protiprávnost tohoto rozhodnutí by vedla k tomu, že by rozhodnutí o navrácení pozbylo platnosti v plném rozsahu.

77. Následující úvahy mě vedou k tomu, abych navrhl kladnou odpověď na tuto otázku.

78. Nejprve je třeba poznamenat, že definice „navrácení“, jak je stanovena v čl. 3 bodě 3 směrnice 2008/115, výslovně odkazuje na dobrovolnou nebo nucenou povahu návratu. V souladu s touto definicí je předmětem „povinnosti návratu“ skutečnost, že se dotčený státní příslušník třetí země vrátí *dobrovolně nebo nuceně* do země určení, což naznačuje, že zjištění, kterým příslušný vnitrostátní orgán rozhodne o poskytnutí dobrovolného opuštění území tím, že za tímto účelem případně poskytne lhůtu, je nedílnou součástí povinnosti návratu.

79. Kromě toho je třeba mít za to, že ustanovení týkající se lhůty k dobrovolnému opuštění území *přispívá* k obecnému cíli směrnice 2008/115.

80. Soudní dvůr již totiž rozhodl, že článek 7 směrnice 2008/115 tím, že stanoví, že členské státy jsou v zásadě povinny poskytnout neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí lhůtu k dobrovolnému opuštění území, má za cíl zejména zajistit dodržování základních práv těchto státních příslušníků při provádění rozhodnutí o navrácení. Podle Soudního dvora je účel tohoto článku součástí obecného cíle sledovaného touto směrnicí, jak vyplývá z bodů 2 a 11 jejího odůvodnění, a sice zavedení účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat založené na společných normách pro navracení osob humánním způsobem a při plném respektování jejich základních práv a důstojnosti [25].

81. Z toho vyvozuji, že pojem „povinnost návratu“ jakožto základní znak rozhodnutí o navrácení musí být chápán tak, aby odrážel rovnováhu mezi účinností politiky pro vyhošťování a dodržováním základních práv dotčených osob. Jakýkoli výklad, podle kterého ustanovení týkající se lhůty k dobrovolnému opuštění území není nedílnou součástí povinnosti návratu, by podle mého názoru ohrozil takovou rovnováhu, a byl by tak v rozporu s cílem směrnice 2008/115.

82. Na rozdíl od belgické a německé vlády mám za to, že tento závěr není vyvrácen druhou a třetí větou čl. 7 odst. 1 směrnice 2008/115, podle nichž „[č]lenské 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.“ I kdyby totiž členský stát využil možnosti, kterou mu tato směrnice přiznává (což není případ projednávané věci), ustanovení týkající se lhůty k dobrovolnému opuštění území by bylo obsaženo v rozhodnutí o navrácení, a to i v případě, že dotčený státní příslušník nepodal žádnou žádost. 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.

83. Z toho vyplývá, že protiprávnost, kterou je stiženo uvedené ustanovení, má dopad na povinnost návratu a nepřímo na rozhodnutí o navrácení v plném rozsahu.

[25] – Viz rozsudek ze dne 11. června 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, body 47 a 48). Skutečnost, že nucené navrácení může případně narušit důstojnost dotčené osoby, vyplývá ze znění čl. 8 odst. 4 směrnice 2008/115, podle kterého „[j]estliže členské státy použijí při uskutečňování vyhoštění státního příslušníka třetí země, který při něm klade odpor, jako krajní možnost donucovací opatření, musí být tato opatření přiměřená a použití síly nesmí překročit únosnou míru. Provádějí se na základě vnitrostátních právních předpisů v souladu se základními právy a je při nich náležitě respektována důstojnost a tělesná integrita dotčeného státního příslušníka třetí země.“

84. Tento výklad má rovněž tu výhodu, že činí zanedbatelným riziko, že v některých členských státech příslušný vnitrostátní orgán vykoná rozhodnutí o navrácení, u něhož je protiprávní pouze ustanovení týkající se lhůty k dobrovolnému opuštění území, a to před rozhodnutím o žalobě podané proti takovému rozhodnutí. Připomínám totiž, že podle čl. 13 odst. 2 směrnice 2008/115 mají členské státy *možnost*, nikoli povinnost, stanovit, že podání opravného prostředku proti rozhodnutí o navrácení má za následek automatické dočasné pozastavení výkonu tohoto rozhodnutí[26], a jsou pouze povinny stanovit, že soud, kterému byla věc předložena, *může* v konkrétním případě nařídit dočasné pozastavení výkonu tohoto rozhodnutí.

85. Konečně je třeba uvést, že navrhovaný výklad nelze zpochybnit následujícími argumenty. Zaprvé německá vláda ve svém písemném vyjádření konstatuje, že podle čl. 7 odst. 2 ve spojení s čl. 14 odst. 2 směrnice 2008/115 může být lhůta k dobrovolnému opuštění území prodloužena pouhým písemným potvrzením a že v souladu s čl. 8 odst. 2 této směrnice může být tato lhůta zkrácena v případě, že vznikne některé z nebezpečí uvedených v čl. 7 odst. 4 této směrnice, aniž je nutné přijmout nové rozhodnutí o navrácení. Podle této vlády, pokud by lhůta k dobrovolnému opuštění území nebyla oddělitelná od rozhodnutí o navrácení, musela by jakákoli změna uvedené lhůty vést k přijetí nového rozhodnutí o navrácení s pozměněnou lhůtou. S ohledem na první hypotézu podle mého názoru stačí uvést, že taková změna, jako je prodloužení lhůty k dobrovolnému opuštění území, nevyžaduje, aby příslušný vnitrostátní orgán znovu posoudil splnění podmínek pro poskytnutí této lhůty. Pokud jde o druhou hypotézu, nesouhlasím s názorem uvedené vlády, že není nutné přijmout nové rozhodnutí o navrácení. Vzhledem k tomu, že tato hypotéza nastane, pokud příslušný vnitrostátní orgán konstatuje vznik některého z nebezpečí uvedených v čl. 7 odst. 4 směrnice 2008/115, nutně vyžaduje nové posouzení uvedených podmínek. Mám tedy za to, že je nutné přijmout nové rozhodnutí o navrácení.

86. Zadruhé německá vláda se na podporu svého stanoviska opírá o první část oddílu 1.4 „příručky k navracení“[27], která zní takto: „[d]efinice ‚rozhodnutí o navrácení‘ se zaměřuje na dva základní prvky. Rozhodnutí o navrácení musí obsahovat: 1) prohlášení o neoprávněném pobytu; a 2) uložení povinnosti návratu. Rozhodnutí o navrácení může obsahovat i další prvky, jako je zákaz vstupu, lhůta k dobrovolnému opuštění území nebo určení země návratu.“ V tomto ohledu pouze uvádím, že ačkoli tato příručka představuje referenční nástroj pro orgány členských států odpovědné za plnění úkolů souvisejících s navracením neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, doporučení, jehož je přílohou, není závazné[28]. Toto vysvětluje, proč se ve dvou případech výklad ustanovení směrnice 2008/115, jak je doporučen v této příručce, nesetkal se souhlasem Soudního dvora[29].

[26] – Viz zejména usnesení ze dne 5. května 2021, CPAS de Liège (C-641/20, EU:C:2021:374, bod 22). Naopak žaloby proti rozhodnutí o navrácení *musí* mít, aby se zajistilo, že budou splněny požadavky vyplývající ze zásady nenavracení a článku 47 Listiny ve vztahu k dotčenému státnímu příslušníkovi třetí země, automatický odkladný účinek, pokud toto rozhodnutí může vystavit tohoto státního příslušníka skutečnému riziku, že bude vystaven zacházení, které je v rozporu s článkem 18 Listiny ve spojení s článkem 33 Ženevské úmluvy, nebo zacházení, které je v rozporu s čl. 19 odst. 2 Listiny. V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 18. prosince 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, body 52 a 53), jakož i ze dne 17. prosince 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, body 57 a 58).

[27] – Příručka k navracení osob tvoří přílohu doporučení Komise (EU) 2017/2338 ze dne 16. listopadu 2017 o zavedení společné „příručky k navracení osob“, kterou mají příslušné orgány členských států používat při plnění úkolů souvisejících s navracením osob (Úř. věst. 2017, L 339, s. 83).

[28] – Viz rozsudek ze dne 3. června 2021, Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432, bod 47).

[29] – Kromě rozsudku ze dne 3. června 2021, Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432, bod 47), viz 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, body 114 až 116).

87. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na třetí otázku ve věci C-636/23 a na druhou otázku ve věci C-637/23 tak, že článek 7 a čl. 3 bod 4 směrnice 2008/115 musí být vykládány v tom smyslu, že ustanovení týkající se lhůty k dobrovolnému opuštění území je nedílnou součástí povinnosti návratu, takže pokud je konstatována protiprávnost tohoto ustanovení, rozhodnutí o navrácení pozbývá platnosti v plném rozsahu.

Závěry

88. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pro cizinecké spory, Belgie) následovně:

„1) Článek 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, vykládaný ve světle článku 47 Listiny základních práv Evropské unie,

musí být vykládán v tom smyslu, že

vyžaduje, aby neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území mohlo být napadeno v rámci žaloby.

2) 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 značného časového období uložil zákaz vstupu zakládající se na rozhodnutí o navrácení, v němž nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území.

3) Článek 7 a čl. 3 bod 4 směrnice 2008/115

musí být vykládány v tom smyslu, že

ustanovení týkající se lhůty k dobrovolnému opuštění území je nedílnou součástí povinnosti návratu, takže pokud je konstatována protiprávnost tohoto ustanovení, rozhodnutí o navrácení pozbývá platnosti v plném rozsahu.“