



## Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

3. března 2022\*

„Řízení o předběžné otázce – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Směrnice 2008/115/ES – Společné normy a postupy v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí – Článek 6 odst. 1 a čl. 8 odst. 1 – Vnitrostátní právní úprava, která v případě neoprávněného pobytu stanoví uložení pokuty společně s povinností opustit území – Možnost legalizovat pobyt ve stanovené lhůtě – Článek 7 odst. 1 a 2 – Lhůta k dobrovolnému opuštění území“

Ve věci C-409/20,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Pontevedra (správní soud prvního stupně č. 1 v Pontevedře, Španělsko) ze dne 20. srpna 2020, došlým Soudnímu dvoru dne 2. září 2020, v řízení

UN

proti

**Subdelegación del Gobierno en Pontevedra,**

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení K. Jurimäe, předsedkyně senátu, N. Jääskinen, M. Safjan (zpravodaj), N. Piçarra a M. Gavalec, soudci,

generální advokát: N. Emiliou,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za UN E. M. Tomé Torres, A. de Ceballos Cabrillem a J. L. Rodríguez Candelou, abogados,
- za španělskou vládu J. Rodríguezem de la Rúa Puig a L. Aguilera Ruizem, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi C. Cattabriga a I. Galindo Martín, jako zmocněnkyněmi,

\* Jednací jazyk: španělština.

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

### **Rozsudek**

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 4 odst. 3, čl. 6 odst. 1 a 5 a čl. 7 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 (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi UN a Subdelegación del Gobierno en Pontevedra (provinciální zastoupení vlády v Pontevedře, Španělsko) ve věci neoprávněného pobytu UN na španělském území.

### **Právní rámec**

#### ***Unijní právo***

- 3 V bodech 2, 4, 6 a 10 odůvodnění směrnice 2008/115 se uvádí:
  - „(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.
  - [...]
  - (4) Je třeba stanovit jasná, průhledná a spravedlivá pravidla pro účinnou návratovou politiku jakožto nezbytnou složku dobře řízené migrační politiky.
  - [...]
  - (6) [...] 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. [...]

4 Článek 1 této směrnice, nadepsaný „Předmět“, stanoví:

„Tato směrnice stanoví společné normy a postupy, které jsou v členských státech používány při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí v souladu se základními právy jakožto obecnými zásadami práva Společenství i s mezinárodním právem, včetně závazků v oblasti ochrany uprchlíků a dodržování lidských práv.“

5 Článek 3 uvedené směrnice, 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;

5) ‚vyhoštěním‘ výkon povinnosti návratu, totiž fyzické dopravení osoby mimo území dotčeného členského státu;

[...]

8) ‚dobrovolným opuštěním území‘ splnění povinnosti návratu ve lhůtě stanovené k tomuto účelu v rozhodnutí o navrácení;

[...]“

6 Článek 4 téže směrnice, nadepsaný „Příznivější úprava“, v odstavci 3 stanoví:

„Touto směrnicí není dotčeno právo členských států přijmout nebo zachovat ustanovení příznivější pro osoby, na něž se vztahují, za předpokladu, že jsou slučitelná s touto směrnicí.“

7 Článek 6 směrnice 2008/115, nadepsaný „Rozhodnutí o navrácení“, stanoví:

„1. 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.

2. Státní příslušníci třetí země, kteří neoprávněně pobývají na území členského státu a kteří jsou držiteli platného povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem, jsou povinni neprodleně odejít na území tohoto jiného členského státu. Pokud dotčený státní příslušník třetí země nesplní tento požadavek nebo pokud je bezodkladný odchod státního příslušníka třetí země vyžadován z důvodů veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti, použije se odstavec 1.

3. Členské státy mohou upustit od vydání rozhodnutí o navrácení státního příslušníka třetí země neoprávněně pobývajícího na jejich území, pokud je dotčený státní příslušník třetí země převzat jiným členským státem podle dvoustranných dohod či ujednání platných ke dni vstupu této směrnice v platnost. V takovém případě použije členský stát, který dotčeného státního příslušníka třetí země převzal, odstavec 1.

4. Ze solidárních, humanitárních nebo jiných důvodů mohou členské státy kdykoliv rozhodnout o udělení autonomního povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu státnímu příslušníku třetí země, který neoprávněně pobývá na jejich území. V tomto případě se rozhodnutí o navrácení nevydává. Bylo-li již rozhodnutí o navrácení vydáno, zruší se nebo pozastaví na dobu platnosti povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu.

5. Je-li státní příslušník třetí země, který pobývá na území členského státu neoprávněně, účastníkem probíhajícího řízení o obnovení povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu, zváží tento členský stát, zda neupustí od vydání rozhodnutí o navrácení, a to až do ukončení probíhajícího řízení [...]

[...]“

8 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. [...]

[...]

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.“

9 Článek 8 uvedené směrnice, nadepsaný „Vyhoštění“, v odstavci 1 stanoví:

„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.“

## ***Španělské právo***

### *Zákon o cizincích*

10 Článek 28 odst. 3 písm. c) Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (organický zákon č. 4/2000, o právech a svobodách cizinců ve Španělsku a jejich společenské integraci) ze dne 11. ledna 2000 (BOE č. 10 ze dne 12. ledna 2000, s. 1139), ve znění Ley Orgánica 2/2009 (organický zákon č. 2/2009) ze dne 11. prosince 2009 (BOE č. 299, ze dne 12. prosince 2009, s. 104986) (dále jen „zákon o cizincích“) stanoví, že cizinec musí z území Španělska vycestovat v případě, že správní orgán zamítne jeho žádost o další pobyt na tomto území, nebo v případě, že nemá povolení k pobytu ve Španělsku.

- 11 Článek 53 odst. 1 písm. a) zákona o cizincích definuje jako „závažný“ přestupek „[z]držování se na španělském území neoprávněně z důvodu neprodloužení pobytu či povolení k pobytu nebo uplynutí jejich platnosti před více než třemi měsíci, pokud dotčená osoba nepožádala o jejich obnovení ve lhůtě stanovené právní úpravou“.
- 12 Podle čl. 55 odst. 1 písm. b) zákona o cizincích je sankcí za závažný přestupek pokuta v rozmezí od 501 do 10 000 eur.
- 13 Článek 57 uvedeného zákona stanoví:

„1. Pokud jsou pachateli přestupků cizinci a dotčená jednání lze označit za ‚velmi závažná‘ nebo ‚závažná‘ ve smyslu čl. 53 odst. 1 písm. a), b), c), d) a f) tohoto zákona, lze se zřetelem k zásadě proporcionality namísto pokuty uložit vyhoštění ze španělského území, a to po provedení příslušného správního řízení a prostřednictvím odůvodněného rozhodnutí, v němž budou posouzeny skutkové okolnosti zakládající přestupek.

[...]

3. V žádném případě nelze uložit sankci vyhoštění a pokutu současně.

[...]“

- 14 Článek 63 téhož zákona, týkající se „přednostního řízení“, v odstavci 7 stanoví:

„Příkaz k vyhoštění se v případech stanovených v tomto článku vykoná bezodkladně.“

- 15 Článek 63a odst. 2 zákona o cizincích stanoví:

„Rozhodnutí o přijetí individuálního rozhodnutí o vyhoštění vydané v řádném řízení zahrnuje lhůtu k dobrovolnému opuštění území, během níž musí dotyčná osoba opustit státní území. Délka této lhůty se pohybuje mezi sedmi a třiceti dny a začíná běžet od oznámení výše uvedeného rozhodnutí. Lhůta k dobrovolnému opuštění území stanovená příkazem k vyhoštění může být prodloužena o dobu přiměřenou okolnostem projednávaného případu, jako jsou délka pobytu, přítomnost vyživovaných dětí plnících školní docházku nebo existence jiných rodinných a společenských vazeb.“

#### *Královské nařízení č. 240/2007*

- 16 Real Decreto 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (královské nařízení č. 240/2007, o vstupu, volném pohybu a pobytu občanů členských států Evropské unie a jiných států, jež jsou smluvními stranami Dohody o Evropském hospodářském prostoru, ve Španělsku), ze dne 16. února 2007 (BOE č. 51, ze dne 28. února 2007, s. 8558), provádí do španělského práva směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. 2004, L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46, oprava Úř. věst. 2011, L 327, s. 70).

## **Spor v původním řízení a předběžné otázky**

- 17 Dne 9. května 2017 UN, kolumbijská státní příslušnice, vstoupila na španělské území, a to legálně jako turistka, přes letiště Madrid-Barajas (Španělsko), na základě pozvání svého syna, zletilého španělského státního příslušníka s bydlištěm v Pontevedře (Španělsko).
- 18 Legální pobyt UN byl omezen na dobu nejdéle 90 dní, takže území Evropské unie měla opustit před uplynutím této doby. Ve Španělsku ovšem zůstala i po uplynutí uvedené doby a přihlásila se do registru obyvatel obce Pontevedra, přičemž jako adresu bydliště uvedla bydliště svého syna.
- 19 Dne 13. února 2019 zahájilo Ministerio del Interior (ministerstvo vnitra, Španělsko) proti UN přestupkové řízení podle článku 63a zákona o cizincích, protože neměla povolení k pobytu ve Španělsku.
- 20 V březnu 2019 podala UN k Oficina de Extranjería de Pontevedra (cizinecký úřad v Pontevedře, Španělsko) žádost o povolení k pobytu rodinného příslušníka občana Unie za účelem sloučení rodiny se svým španělským synem ve smyslu královského nařízení č. 240/2007.
- 21 Zároveň na jednání konaném v rámci přestupkového řízení zahájeného ministerstvem vnitra předložila vyjádření. V něm uvedla, že má ve Španělsku rodinné zázemí, neboť v Kolumbii, zemi svého původu, již nemá rodinu ani prostředky na obživu, a že nemá žádný záznam v rejstříku trestů a nikdy předtím nebyla ani zadržena. Poukázala také na humanitární důvody a důvody související s ochranou rodiny, jakož i na porušení zásady proporcionality.
- 22 Dne 30. dubna 2019 vydala vedoucí cizineckého úřadu v Pontevedře rozhodnutí, kterým zamítla žádost UN o povolení k pobytu, protože žadatelka neprokázala, že by v zemi svého původu byla vyživována svým synem, a navíc neměla ve Španělsku uzavřené soukromé zdravotní pojištění.
- 23 UN podala proti tomuto rozhodnutí ze dne 30. dubna 2019 správní žalobu k Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 2 de Pontevedra (správní soud prvního stupně č. 2 v Pontevedře, Španělsko), přičemž podle informací, které má Soudní dvůr k dispozici, řízení o této správní žalobě dosud neskončilo.
- 24 Dne 8. května 2019 vydala Subdelegada del Gobierno en Pontevedra (provinciální zástupkyně vlády v Pontevedře, Španělsko) – vedle rozhodnutí ze dne 30. dubna 2019 – rozhodnutí, kterým konstatovala, že UN pobývá na území neoprávněně, tj. bez povolení k pobytu i bez víza, a uložila jí sankci vyhoštění ze španělského území se zákazem vstupu na dobu tří let. V odůvodnění tohoto rozhodnutí konstatovala, že UN spáchala závažný přestupek podle čl. 53 odst. 1 písm. a) zákona o cizincích a že nespĺňuje žádnou z podmínek pro udělení azylu.
- 25 Dne 31. října 2019 podala UN k Juzgado de lo Contencioso-Administrativo no 1 de Pontevedra (správní soud prvního stupně č. 1 v Pontevedře, Španělsko), který je předkládajícím soudem v projednávané věci, žalobu na zrušení uvedeného rozhodnutí nebo podpůrně na nahrazení sankce vyhoštění finanční sankcí, a sice pokutou. UN podala zároveň návrh na odklad účinků vyhoštění, kterému předkládající soud usnesením ze dne 19. prosince 2019 vyhověl.
- 26 Předkládající soud konstatuje, že článek 57 zákona o cizincích zakazuje sice uložit státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá na španělském území neoprávněně, současně pokutu i sankci vyhoštění, avšak tento zákon umožňuje uložit takovému státnímu příslušníkovi tyto dvě sankce postupně.

- 27 Uložení pokuty v každém případě nezabavuje dotčeného státního příslušníka třetí země povinnosti opustit španělské území podle čl. 28 odst. 3 písm. c) zákona o cizincích, jestliže nezíská potřebné vízum nebo povolení k pobytu. Jestliže dotyčný státní příslušník třetí země v přiměřené lhůtě svůj pobyt nezlegalizuje, lze proti němu zahájit nové přestupkové řízení zakončené nuceným vyhoštěním. Podle španělské judikatury se totiž uložení pokuty státnímu příslušníkovi třetí země pobývajícím ve Španělsku neoprávněně považuje za přítěžující okolnost ve smyslu tohoto zákona.
- 28 Je pravda, že Soudní dvůr v rozsudku ze dne 23. dubna 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), rozhodl, že směrnice 2008/115 musí být vykládána v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která v případě neoprávněného pobytu státních příslušníků třetích zemí na území tohoto státu stanoví podle okolností buď uložení pokuty, nebo vyhoštění, přičemž současné uplatnění obou těchto opatření je vyloučeno.
- 29 Nicméně výklad španělské právní úpravy, který podal předkládající soud ve věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek, se liší od výkladu zastávaného předkládajícím soudem ve věci v původním řízení. Pokuta stanovená španělskou právní úpravou dotčenou v původním řízení totiž podle předkládajícího soudu odpovídá výzvě k dobrovolnému opuštění španělského území ve stanovené lhůtě. Neopustí-li dotyčný státní příslušník třetí země toto území dobrovolně před uplynutím této lhůty a svůj pobyt nezlegalizuje, bude přijato individuální rozhodnutí o vyhoštění. Pokuta stanovená španělskou právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení tudíž nemůže sama o sobě legalizovat pobyt tohoto státního příslušníka ani zabránit jeho pozdějšímu vyhoštění.
- 30 Kromě toho u státního příslušníka třetí země dotčeného ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 23. dubna 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), nastaly přítěžující okolnosti, a sice předchozí odsouzení k trestu odnětí svobody v délce dvou let a šesti měsíců za obchod s drogami. Naproti tomu ve věci v původním řízení nenastala žádná přítěžující okolnost, jelikož UN nemá žádný záznam v rejstříku trestů, má osobní doklady a na území Španělska vstoupila legálně. UN by navíc potenciálně mohla legalizovat svůj pobyt ve Španělsku, a to zejména díky svým rodinným vazbám.
- 31 Za těchto podmínek se Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Pontevedra (správní soud prvního stupně č. 1 v Pontevedře) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Musí být směrnice [2008/115] (čl. 4 odst. 3, čl. 6 odst. 1 a 5 a čl. 7 odst. 1) vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě [...], podle které se jako sankce za neoprávněný pobyt cizinců, u kterých nenastaly přítěžující okolnosti, uloží nejprve pokuta společně s výzvou k dobrovolnému návratu do země původu a teprve poté, jestliže cizinec nelegalizuje svůj pobyt ani nevyužije možnosti dobrovolného návratu do své země, sankce vyhoštění?
- 2) Je s judikaturou Soudního dvora Evropské unie týkající se mezi přímého účinku směrnic slučitelný výklad jeho rozsudku ze dne 23. dubna 2015 Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260) v tom smyslu, že španělské správní orgány a soudy mohou přímo použít směrnici 2008/115/ES v neprospěch jednotlivce a upustit od použití mírnějšího ustanovení vnitrostátního přestupkového práva, zpřísnit jeho odpovědnost za přestupky a případně opominout zásadu zákonnosti v trestní oblasti, anebo je naopak nutné nadále uplatňovat vnitrostátní právní předpisy, které jsou pro jednotlivce příznivější, a to až do jejich změny nebo zrušení příslušným legislativním postupem?“

## Řízení před Soudním dvorem

- 32 Přípisem ze dne 15. října 2020 zaslala kancelář Soudního dvora předkládajícímu soudu rozsudek ze dne 8. října 2020, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Důsledky rozsudku Zaizoune) (C-568/19, EU:C:2020:807), a vyzvala jej, aby jí sdělil, zda s ohledem na uvedený rozsudek trvá na své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, zejména na druhé otázce.
- 33 Rozhodnutím ze dne 2. listopadu 2020, došlým Soudnímu dvoru dne 19. listopadu 2020, vzal předkládající soud druhou otázku zpět a na první otázce setrval.

## K předběžné otázce

- 34 Podstatou předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda musí být směrnice 2008/115 vykládána v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, podle které se jako sankce za neoprávněný pobyt státního příslušníka třetí země, u kterého nenastaly přitěžující okolnosti, nejprve uloží pokuta společně s povinností opustit území tohoto členského státu ve stanovené lhůtě, ledaže před uplynutím této lhůty dojde k legalizaci pobytu tohoto státního příslušníka, a teprve poté, jestliže tento státní příslušník nelegalizuje svůj pobyt, se přijme rozhodnutí nařizující obligatorně jeho vyhoštění.
- 35 Je nutno předeslat, že předkládající soud se na Soudní dvůr obrací ve věci týkající se téže vnitrostátní právní úpravy, která byla dotčena věcí, ve které byl vydán rozsudek ze dne 23. dubna 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260). Podle bodu 29 uvedeného rozsudku z předkládacího rozhodnutí vyplývalo, že neoprávněný pobyt státních příslušníků třetích zemí na španělském území může podle uvedené právní úpravy být sankcionován výlučně pokutou, která je neslučitelná s vyhoštěním z vnitrostátního území, přičemž posledně uvedené opatření je přijato pouze v případě dalších přitěžujících okolností.
- 36 Předkládající soud přitom uvádí, že tatáž vnitrostátní právní úprava zakazuje sice uložit státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá na státním území neoprávněně, současně pokutu i sankci vyhoštění, avšak umožňuje uložit takovému státnímu příslušníkovi tyto dvě sankce postupně. Jinými slovy, v důsledku uložení takové pokuty má dotyčný státní příslušník třetí země, u kterého nenastaly přitěžující okolnosti, povinnost opustit španělské území ve stanovené lhůtě, ledaže před uplynutím této lhůty vnitrostátní orgán legalizuje pobyt tohoto státního příslušníka. Dále se po uložení pokuty, nedojde-li k legalizaci pobytu uvedeného státního příslušníka, přijme rozhodnutí nařizující nucené vyhoštění tohoto státního příslušníka.
- 37 K uvedenému je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudnímu dvoru nepřísluší v rámci systému soudní spolupráce zřízeného článkem 267 SFEU ověřovat nebo zpochybňovat správnost výkladu vnitrostátního práva vnitrostátním soudem, jelikož tento výklad spadá do výlučné pravomoci vnitrostátního soudu. Proto musí Soudní dvůr, pokud je mu vnitrostátním soudem předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, vycházet z výkladu vnitrostátního práva, který mu byl poskytnut uvedeným soudem (rozsudky ze dne 27. října 2009, ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, bod 57, a ze dne 16. října 2019, Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, bod 29).



- 38 V důsledku toho je třeba na položenou otázku odpovědět na základě premisy předložené předkládajícím soudem, podle které právní úprava dotčená v původním řízení umožňuje v případě, že nenastaly přitěžující okolnosti, uložit jako sankci za neoprávněný pobyt státních příslušníků třetích zemí na státním území pokutu společně s povinností návratu a následně vydat individuální rozhodnutí o vyhoštění.
- 39 V tomto ohledu je třeba připomenout, že cílem směrnice 2008/115, jak vyplývá z bodů 2 a 4 jejího odůvodnění, je zavést účinnou politiku pro vyhošťování a dobrovolný návrat. Tato směrnice podle článku 1 stanoví „společné normy a postupy“, které má každý členský stát použít při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (rozsudek ze dne 23. dubna 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, bod 30).
- 40 Směrnice 2008/115 se týká pouze navracení státních příslušníků třetích zemí s neoprávněným pobytem, a nemá tedy za cíl harmonizovat veškeré normy členských států týkající se pobytu cizinců. Tato směrnice proto nebrání tomu, aby právo členského státu kvalifikovalo neoprávněný pobyt jako přečin a upravovalo pokuty, jejichž účelem je odrazovat od páchání takového trestného činu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. prosince 2012, Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, bod 31 a citovaná judikatura).
- 41 Směrnice 2008/115 zavádí ovšem 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 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. dubna 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 34).
- 42 V této souvislosti čl. 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 (rozsudek ze dne 23. dubna 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, bod 31 a citovaná judikatura).
- 43 Jakmile totiž příslušné vnitrostátní orgány zjistí, že jde o neoprávněný pobyt, musí na základě tohoto článku přijmout rozhodnutí o navrácení, aniž jsou tím dotčeny výjimky uvedené v odstavcích 2 až 5 téhož článku (rozsudek ze dne 23. dubna 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, bod 32).
- 44 Dále je třeba uvést, že v případě, kdy bylo státnímu příslušníkovi třetí země vydáno rozhodnutí o navrácení, ale tento státní příslušník nesplnil povinnost návratu, ať již ve lhůtě stanovené k dobrovolnému opuštění území, nebo když za tímto účelem nebyla lhůta poskytnuta, čl. 8 odst. 1 směrnice 2008/115 ukládá členským státům k zajištění účinnosti postupů navracení povinnost přijmout veškerá opatření nezbytná k vyhoštění dotčené osoby, a sice podle čl. 3 bodu 5 této směrnice, k fyzickému dopravení osoby mimo území dotyčného členského státu (rozsudek ze dne 23. dubna 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, bod 33 a citovaná judikatura).
- 45 Kromě toho, jak vyplývá z povinnosti loajality členských států i z požadavků účinnosti připomenutých zejména v bodě 4 odůvodnění směrnice 2008/115, povinnost vyhostit daného státního příslušníka za předpokladů uvedených v odstavci 1 tohoto článku, kterou článek 8 této směrnice ukládá členským státům, musí být splněna v co nejkratší době (rozsudek ze dne 23. dubna 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, bod 34 a citovaná judikatura).

- 46 V projednávané věci, jak plyne z předkládacího rozhodnutí, má uložení pokuty neoprávněně pobývajícím státnímu příslušníkovi třetí země za následek povinnost tohoto státního příslušníka opustit státní území ve stanovené lhůtě, ledaže před uplynutím této lhůty vnitrostátní orgán legalizuje pobyt tohoto státního příslušníka. Teprve v případě, že tento státní příslušník v okamžiku uplynutí této lhůty nelegalizoval svůj pobyt ani dobrovolně neopustil území, příslušný orgán obligatorně přijme rozhodnutí o vyhoštění.
- 47 Zprvée směrnice 2008/115 sice v souladu s tím, co bylo připomenuto v bodě 40 tohoto rozsudku, nebrání tomu, aby právo členského státu kvalifikovalo neoprávněný pobyt jako přečin a upravovalo sankce, jejichž účelem je odrazovat od páchání takového trestného činu, avšak takové sankce nemohou narušit uplatňování společných norem a postupů zavedených směrnicí 2008/115, a tak zbavit tuto směrnici jejího užitečného účinku (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. prosince 2012, Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, bod 32 a citovaná judikatura).
- 48 V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr již rozhodl, že uložení peněžitého trestu nemůže samo o sobě narušit řízení o navrácení podle směrnice 2008/115, protože tento trest nebrání tomu, aby rozhodnutí o navrácení bylo přijato a provedeno za plného dodržení podmínek uvedených v člancích 6 a 8 této směrnice (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. prosince 2012, Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, bod 36).
- 49 V projednávané věci vyplývá z použitelné vnitrostátní právní úpravy, že společně s pokutou uloženou státnímu příslušníkovi třetí země, jehož pobyt byl shledán neoprávněným, se tomuto státnímu příslušníkovi obligatorně ukládá povinnost opustit státní území ve stanovené lhůtě.
- 50 Zadržé v souvislosti s výkonem povinnosti vyplývající z rozhodnutí o navrácení Soudní dvůr rozhodl, že jak vyplývá z bodu 10 odůvodnění směrnice 2008/115, až na výjimky musí být upřednostňováno dobrovolné splnění této povinnosti (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. června 2015, Zh. a O., C-554/13, EU:C:2015:377, bod 44 a citovaná judikatura) a nucené vyhoštění může být až krajní možností [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Maďarsko (Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu), C-808/18, EU:C:2020:1029, bod 252].
- 51 I když z definice pojmu „dobrovolné opuštění území“ uvedené v čl. 3 bodě 8 směrnice 2008/115 vyplývá, že cílem lhůty stanovené v rozhodnutí o navrácení je umožnit neoprávněně pobývajícím státnímu příslušníkovi třetí země splnit povinnost návratu, která mu byla uložena, je nutno konstatovat, že žádné ustanovení této směrnice nebrání možnosti tohoto státního příslušníka usilovat v celém průběhu této lhůty o legalizaci svého pobytu.
- 52 Naopak podle čl. 6 odst. 4 směrnice 2008/115 mohou členské státy ze solidárních, humanitárních nebo jiných důvodů kdykoliv rozhodnout o udělení autonomního povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu státnímu příslušníku třetí země, který neoprávněně pobývá na jejich území. Bylo-li již rozhodnutí o navrácení vydáno, zruší se nebo pozastaví na dobu platnosti povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu.
- 53 Stran délky lhůty, kterou lze dotčené osobě poskytnout k dobrovolnému splnění povinnosti návratu, stanoví čl. 7 odst. 1 směrnice 2008/115, že aniž jsou dotčeny výjimky uvedené v odstavcích 2 a 4 téhož článku, v rozhodnutí o navrácení se v zásadě poskytuje přiměřená lhůta k dobrovolnému opuštění území v délce od sedmi do třiceti dnů.

- 54 V této souvislosti čl. 7 odst. 2 směrnice 2008/115 upřesňuje, že 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. Toto ustanovení nestanoví pro tuto možnost poskytnutou členským státům žádnou zvláštní podmínku.
- 55 I v případě, že neoprávněně pobývajícím státní příslušník třetí země nesplnil povinnost návratu ve lhůtě k dobrovolnému opuštění území stanovené v souladu s čl. 7 odst. 1 směrnice 2008/115, umožňuje tedy odstavec 2 tohoto článku za určitých konkrétních okolností jednotlivých případů odložit okamžik výkonu povinnosti návratu formou vyhoštění.
- 56 I když tedy směrnice 2008/115 neupravuje vztah mezi řízením o žádosti státního příslušníka třetí země o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny a řízením o vydání rozhodnutí o navrácení nebo rozhodnutí o vyhoštění, ze závěrů uvedených v bodech 51 a 55 tohoto rozsudku vyplývá, že tato směrnice v mezích stanovených v jejím čl. 7 odst. 1 a 2 umožňuje členskému státu odložit výkon povinnosti návratu ve vztahu ke státnímu příslušníkovi třetí země, když tento státní příslušník usiluje vzhledem ke konkrétním okolnostem své situace o legalizaci svého pobytu, zejména z rodinných důvodů.
- 57 Kromě toho je v tomto kontextu třeba připomenout, že v bodě 6 odůvodnění směrnice 2008/115 se mimo jiné uvádí, že v souladu s obecnými zásadami unijního práva 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. Konkrétně, jak již Soudní dvůr rozhodl, dodržování zásady proporcionality musí být zajištěno v průběhu všech fází řízení o navrácení zavedeného uvedenou směrnicí, včetně fáze týkající se rozhodnutí o navrácení, v rámci níž dotýčný členský stát musí rozhodnout o poskytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území na základě článku 7 téže směrnice (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. června 2015, Zh. a O., C-554/13, EU:C:2015:377, bod 49 a citovaná judikatura).
- 58 V důsledku toho je třeba konstatovat, že směrnice 2008/115 sama o sobě nebrání možnosti členského státu v případě, kdy nenastaly okolnosti uvedené v čl. 7 odst. 4 této směrnice, které by odůvodňovaly bezodkladné vyhoštění neoprávněně pobývajícím státního příslušníka třetí země s povinností návratu, prodloužit tomuto státnímu příslušníkovi lhůtu k dobrovolnému opuštění území až do ukončení řízení o legalizaci jeho pobytu.
- 59 V tomto ohledu je ovšem třeba připomenout, že podle judikatury Soudního dvora nemůže vnitrostátní právní úprava zmařit uplatňování společných norem a postupů stanovených směrnicí 2008/115 a v důsledku toho případným zpožděním navrácení osoby, již bylo vydáno rozhodnutí o navrácení, narušit užitečný účinek uvedené směrnice (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. dubna 2015, Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, body 39 a 40 a citovaná judikatura).
- 60 V této souvislosti je v řízení o navrácení – které začíná uložením pokuty společně s povinností návratu, po čemž v případě, že dotýčný státní příslušník třetí země nesplní tuto povinnost ve lhůtě k tomu stanovené, následuje jeho vyhoštění – třeba, aby tato lhůta nemohla vést ke zpoždění způsobitelnému zbavit směrnicí 2008/115 jejího užitečného účinku.
- 61 Jak totiž bylo připomenuto v bodě 45 tohoto rozsudku, povinnost vyhostit daného státního příslušníka, kterou článek 8 uvedené směrnice ukládá členským státům, musí být splněna v co nejkratší době.

- 62 Dotyčný členský stát musí zejména zajistit, aby každé prodloužení lhůty k dobrovolnému opuštění území podle čl. 7 odst. 2 směrnice 2008/115 bylo omezeno na přiměřenou dobu a, jak vyplývá z bodu 10 odůvodnění této směrnice, vyžadováno zvláštními okolnostmi jednotlivých případů.
- 63 V projednávané věci, s výhradou ověření předkládajícím soudem, z relevantní španělské právní úpravy vyplývá, že se délka lhůty k dobrovolnému opuštění území neoprávněně pobývajících státního příslušníka třetí země pohybuje mezi sedmi a třiceti dny a dále že tato lhůta může být prodloužena o dobu přiměřenou okolnostem projednávaného případu, jako jsou délka pobytu, přítomnost vyživovaných dětí plnicích školní docházku nebo existence jiných rodinných a společenských vazeb. Pokud je přitom takové prodloužení přiznáno za účelem zohlednění žádosti o legalizaci pobytu dotčeného neoprávněně pobývajících státního příslušníka třetí země, je nutné, aby takto přiznaná lhůta byla stanovena v souladu s požadavky uvedenými v předchozím bodě.
- 64 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na položenou otázku odpovědět, že směrnice 2008/115, zejména její čl. 6 odst. 1 a čl. 8 odst. 1 ve spojení s jejím čl. 6 odst. 4 a čl. 7 odst. 1 a 2, musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu, podle které se jako sankce za neoprávněný pobyt státního příslušníka třetí země, u kterého nenastaly přitěžující okolnosti, nejprve uloží pokuta společně s povinností opustit území tohoto členského státu ve stanovené lhůtě, ledaže před uplynutím této lhůty dojde k legalizaci pobytu tohoto státního příslušníka, a teprve poté, jestliže tento státní příslušník nelegalizuje svůj pobyt, se přijme rozhodnutí nařizující obligatorně jeho vyhoštění, pokud je uvedená lhůta stanovena v souladu s požadavky stanovenými v čl. 7 odst. 1 a 2 uvedené směrnice.

### **K nákladům řízení**

- 65 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 (třetí senát) rozhodl takto:

**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, zejména její čl. 6 odst. 1 a čl. 8 odst. 1 ve spojení s jejím čl. 6 odst. 4 a čl. 7 odst. 1 a 2, musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu, podle které se jako sankce za neoprávněný pobyt státního příslušníka třetí země, u kterého nenastaly přitěžující okolnosti, nejprve uloží pokuta společně s povinností opustit území tohoto členského státu ve stanovené lhůtě, ledaže před uplynutím této lhůty dojde k legalizaci pobytu tohoto státního příslušníka, a teprve poté, jestliže tento státní příslušník nelegalizuje svůj pobyt, se přijme rozhodnutí nařizující obligatorně jeho vyhoštění, pokud je uvedená lhůta stanovena v souladu s požadavky stanovenými v čl. 7 odst. 1 a 2 uvedené směrnice.**

Podpisy