



# Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA  
ATHANASIA RANTOSE  
přednesené dne 5. září 2024<sup>1</sup>

**Věc C-387/24 PPU [Bouskoura]<sup>i</sup>**

**C**

**proti**

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond  
(soud v Haagu, zasedající v Roermondu, Nizozemsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Naléhavé řízení o předběžné otázce – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Směrnice 2008/115/ES – Společné normy a postupy ve věci navrácení státních příslušníků třetích zemí – Článek 15 odst. 2 písm. b) – Zajištění neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetí země za účelem vyhoštění – Směrnice 2013/33/EU – Normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu – Článek 9 – Záruky pro zajištěné žadatele – Nařízení (EU) č. 604/2013 – Určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země – Článek 28 odst. 4 – Zajištění za účelem přemístění – Protiprávnost zajištění – Listina základních práv Evropské unie – Článek 6 – Právo na svobodu a bezpečnost – Článek 47 – Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces“

## I. Úvod

1. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 15 odst. 2 směrnice 2008/115/ES<sup>2</sup>, čl. 9 odst. 3 druhého pododstavce směrnice 2013/33/EU<sup>3</sup> a čl. 28 odst. 4 nařízení č. 604/2013<sup>4</sup> (dále jen „relevantní ustanovení“) ve spojení s články 6 a 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

<sup>1</sup> – Původní jazyk: francouzština.

<sup>i</sup> Název projednávané věci je fiktivní. Neodpovídá skutečnému jménu žádného z účastníků řízení.

<sup>2</sup> – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98, dále jen „směrnice o navrácení“).

<sup>3</sup> – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. 2013, L 180, s. 96, dále jen „směrnice o přijímání“).

<sup>4</sup> – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (Úř. věst. 2013, L 180, s. 31, dále jen „nařízení Dublin III“).

2. Tato relevantní ustanovení sekundárního práva Unie – která spadají do působnosti třetí části hlavy V Smlouvy o FEU, jež upravuje prostor svobody, bezpečnosti a práva – uplatňují v této právní oblasti zásadu spočívající v tom, že pokud se ukáže, že podmínky legality zajištění nejsou splněny, nebo již nejsou splněny, musí být zajištěný státní příslušník třetí země okamžitě propuštěn<sup>5</sup>.

3. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla podána v rámci sporu mezi C, státním příslušníkem třetí země, s nímž je vedeno řízení o navrácení, a Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (státní tajemník pro spravedlnost a bezpečnost, Nizozemsko, dále jen „státní tajemník“) ohledně legality nepřetržitého zajištění na základě dvou po sobě jdoucích zajišťovacích opatření přijatých tímto orgánem.

4. Konkrétně si předkládající soud Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (soud v Haagu, zasedající v Roermondu, Nizozemsko), klade otázku, zda by podle relevantních ustanovení měla vada týkající se legality prvního zajištění, totiž překročení lhůty stanovené vnitrostátním právem pro přijetí druhého zajišťovacího opatření, které na první zajištění bezprostředně navazovalo, vést k okamžitému propuštění dotyčné osoby, přestože je v okamžiku soudního přezkumu nesporné, že podmínky odůvodňující druhé zajišťovací opatření byly splněny.

## II. Právní rámec

### A. Unijní právo

#### 1. Směrnice o navrácení

5. V bodech 16 a 17 odůvodnění směrnice o navrácení je uvedeno:

„(16) Využití zajištění za účelem vyhoštění by mělo být omezeno a mělo by podléhat zásadě proporcionality, pokud jde o použité prostředky a sledované cíle. Zajištění je odůvodněné pouze pro přípravu navrácení či pro výkon vyhoštění a pouze v případě, že by uplatnění mírnějších donucovacích opatření nebylo dostatečně účinné.

(17) Se zajištěnými státními příslušníky třetích zemí by se mělo zacházet důstojně, za dodržování jejich základních práv a v souladu se zásadami lidskosti a s mezinárodním a vnitrostátním právem. Aniž je dotčeno počáteční zadržení [...], mělo by se zajištění zpravidla vykonávat ve zvláštních zajišťovacích zařízeních.“

6. Článek 15 této směrnice, nadepsaný „Zajištění“, stanoví:

„1. Nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření, mohou členské státy zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případě, že

a) hrozí nebezpečí skrývání se nebo

<sup>5</sup> – Tato zásada pochází z článku 5 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“). Je zakotvena též v článku 6 Listiny, který stanoví, že „[k]aždý má právo na svobodu a osobní bezpečnost“.

- b) dotčený státní příslušník třetí země se vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje.

Jakékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění.

2. Zajištění nařizují správní nebo soudní orgány.

Zajištění se nařizuje písemně s uvedením věcných a právních důvodů.

Pokud zajištění nařídily správní orgány, členské státy

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

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

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

4. Ukáže-li se, že reálný předpoklad pro vyhoštění přestal z právních nebo jiných důvodů existovat nebo že přestaly existovat podmínky uvedené v odstavci 1, ztrácí zajištění odůvodnění a dotčená osoba musí být bezodkladně propuštěna.

5. Zajištění trvá, dokud trvají podmínky uvedené v odstavci 1 a dokud to je nezbytné pro zajištění úspěšného vyhoštění. Každý členský stát stanoví omezenou dobu trvání zajištění, jež nesmí přesáhnout dobu šesti měsíců.

6. Členské státy nesmějí prodloužit dobu uvedenou v odstavci 5, s výjimkou prodloužení o omezenou dobu nepřesahující dalších dvanáct měsíců v souladu s vnitrostátním právem v případech, kdy je pravděpodobné, že doba potřebná pro úkony směřující k vyhoštění bude přes jejich řádné úsilí delší z důvodu

- a) nedostatečné spolupráce dotčeného státního příslušníka třetí země nebo
- b) zpoždění při získávání nezbytných dokladů ze třetích zemí.“

## 2. *Směrnice o přijímání*

7. Podle čl. 2 písm. h) směrnice o přijímání se pojmem „zajištění“ rozumí „zadržování žadatele členským státem na určitém místě, kde je žadatel zbaven svobody pohybu“.

8. Článek 9 odst. 1 a 3 této směrnice stanoví:

„1. Žadatel musí být zajištěn pouze po co nejkratší dobu a pokud přetrvávají důvody stanovené v čl. 8 odst. 3. [...]

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

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

### 3. Nařízení Dublin III

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

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

[...]

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

### B. Nizozemské právo

10. Článek 59 odst. 1 návětí a písm. a) wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (zákon o cizincích z roku 2000)<sup>6</sup> stanoví, že státní tajemník může zajistit neoprávněně pobývajícího cizího státního příslušníka za účelem jeho vyhoštění z nizozemského území, pokud to vyžaduje zájem veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti.

11. Článek 59a tohoto zákona stanoví, že cizí státní příslušníci, na které se vztahuje nařízení Dublin III, mohou být v souladu s článkem 28 uvedeného nařízení zajištěni za účelem jejich přemístění do členského státu příslušného k posouzení jejich žádosti o mezinárodní ochranu, kterou podali na nizozemském území.

12. Článek 94 odst. 1 a 6 zákona o cizincích stanoví:

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

<sup>6</sup> – Stb. 2000, č. 497, ve znění účinném ke dni 31. prosince 2011, kdy byla směrnice o navrácení provedena do nizozemského práva.

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

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

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

„1. Je-li opravný prostředek uvedený v článku 94 prohlášen za neopodstatněný a cizí státní příslušník podá opravný prostředek proti prodloužení zbavení svobody, soud ukončí přípravné řízení ve lhůtě jednoho týdne od přijetí návrhu. [...] [S]oud také může bez souhlasu účastníků řízení rozhodnout, že se ústní jednání nebude konat. [...]

[...]

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

### III. Spor v původním řízení a předběžná otázka

14. Dne 1. května 2024 byl C, marocký státní příslušník, zadržen nizozemskou cizineckou policií za účelem výslechu poté, co při kontrole jízdenek v mezinárodním vlaku z Belgie do Nizozemska nebyl schopen předložit jízdenku na vlak. Téhož dne podal žádost o mezinárodní ochranu v Nizozemsku.

15. Dne 2. května 2024 byl C zajištěn v zajišťovacím zařízení v Rotterdamu (Nizozemsko) na základě opatření přijatého státním tajemníkem podle čl. 59a odst. 1 cizineckého zákona a v souladu s článkem 28 nařízení Dublin III (dále jen „první zajišťovací opatření“). Při přijetí tohoto opatření měl státní tajemník za to, že se na C vztahuje oblast působnosti nařízení Dublin III, že cílem uvedeného opatření je zajistit přemístění C do Španělska, tedy do členského státu příslušného k posouzení jeho žádosti o mezinárodní ochranu, a že zajištění je nezbytné, neboť hrozí nikoli zanedbatelné nebezpečí útěku C.

16. Dne 3. května 2024 požádal státní tajemník španělské orgány o převzetí C podle čl. 18 odst. 1 písm. a) nařízení Dublin III.

17. Dne 6. května 2024 vzal C svou žádost o mezinárodní ochranu zpět, o čemž bylo Španělské království informováno o dva dny později, tedy dne 8. května 2024.

18. Dne 14. května 2024 španělské orgány žádost o převzetí zamítly. Státní tajemník nepožádal uvedené orgány o přezkum jejich zamítavého rozhodnutí.

19. Dne 16. května 2024 byl C informován o zamítnutí žádosti o přemístění do Španělska a byl vyzván ke spolupráci za účelem navrácení do země původu, totiž do Maroka, což odmítl.

20. Dne 17. května 2024 byl C vyslechnut ohledně záměru státního tajemníka rozhodnout o jeho navrácení do země původu, uložení zákazu vstupu a novém zajištění podle článku 15 směrnice o navrácení.

21. Po ukončení tohoto slyšení ve 14:51 hodin bylo vydáno rozhodnutí o navrácení, v němž bylo Maroko označeno jako cílová země (dále jen „rozhodnutí o navrácení“), a zákazu vstupu na nizozemské území na dobu dvou let. Téhož dne ve 14:52 hodin rozhodl státní tajemník o novém zajištění na základě čl. 59 odst. 1 návětí a písm. a) zákona o cizincích (jímž se do nizozemského právního řádu provádí čl. 15 odst. 1 směrnice o navrácení), neboť měl za to, že existuje skutečné nebezpečí, že by se C mohl „skrývat a vyhýbat se přípravě návratu či řízení o vrácení na hranici nebo je jinak ztěžovat“. Toto opatření, jehož cílem bylo zajistit vyhoštění C do země původu, zůstává v současné době v platnosti (dále jen „druhé zajišťovací opatření“). Nakonec ve 14:55 hodin státní tajemník zrušil první zajišťovací opatření a v 15:00 hodin zajistil C na základě druhého zajišťovacího opatření.

22. Jak vyplývá z výše uvedených skutečností, C je nepřetržitě zajištěn od 2. května 2024<sup>7</sup>.

23. Proti oběma zajišťovacím opatřením podal C dva opravné prostředky k předkládajícímu soudu, který je přezkoumal na jediném jednání. C se domníval, že zajištění nařízené na základě prvního zajišťovacího opatření nebylo od 14. května 2024 odůvodněné, neboť poté, co španělské orgány zamítly žádost o převzetí, nemohlo být cílem jeho zajištění zabezpečit přemístění do Španělska. Toto zajištění proto mělo být ukončeno co nejdříve. Podle praxe vycházející z judikatury Raad van State (Státní rada, Nizozemsko)<sup>8</sup> má státní tajemník poté, co zanikl důvod prvního zajištění, nejvýše 48 hodin na to, aby přijal nové zajišťovací opatření na jiném základě, jinak musí být osoba propuštěna na svobodu. Je přitom nesporné, že v projednávané věci nebyla tato lhůta dodržena, neboť uvedený orgán přijal druhé zajišťovací opatření dne 17. května 2024, tedy jeden den po uplynutí maximální lhůty 48 hodin. C se domnívá, že tato okolnost založila protiprávnost prvního i druhého zajišťovací opatření, čímž bylo porušeno jeho základní právo na svobodu. Předkládající soud byl proto povinen jej okamžitě propustit tak, aby toto porušení bylo napraveno, a to navzdory skutečnosti, že první opatření bylo mezitím zrušeno a nadále je zajištěn na základě druhého zajišťovacího opatření. Jinými slovy, protiprávnost vyplývající z nedostatku řádné péče v případě prvního zajišťovacího opatření založila protiprávnost druhého opatření<sup>9</sup>.

24. Státní tajemník tvrdí, že vada při výkonu prvního zajišťovacího opatření nemůže mít vliv na legalitu druhého opatření, jelikož pokračující zajištění C je založeno na rozhodnutí o navrácení do Maroka a tento důvod je i nadále platný. Připustil však, že při výkonu prvního zajišťovacího opatření nejednal s řádnou péčí, neboť před přijetím druhého opatření o jeden den překročil maximální dobu 48 hodin. Za účelem nápravy této protiprávnosti nabídl státní tajemník C v souladu se svou praxí částku 100 eur jako náhradu za porušení jeho práva na svobodu. Nicméně uvedl, že první zajišťovací opatření bylo ukončeno již v okamžiku, kdy byla věc předložena předkládajícímu soudu, a proto toto opatření již nelze zrušit. Vzhledem k tomu, že předkládající soud již nemůže zrušit první zajišťovací opatření a druhé opatření bylo nařízeno legálním způsobem, nemohl být C propuštěn.

<sup>7</sup> – Během této doby opustil C zajišťovací zařízení pouze jednou, aby se dostavil k předkládajícímu soudu a byl osobně vyslechnut ve věci zbavení jeho osobní svobody, a to před přijetím druhého zajišťovacího opatření.

<sup>8</sup> – Viz rozsudky Raad van State [Státní rada (Nizozemsko)] ze dne 6. května 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:1869), ze dne 23. prosince 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2963) a ze dne 7. dubna 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:705).

<sup>9</sup> – Na jednání C potvrdil, že nedostatek řádné péče ohledně doby trvání prvního zajištění je jediným žalobním důvodem, kterého se dovolává za účelem zpochybnění legality druhého zajišťovacího opatření.

25. Předkládající soud v tomto ohledu potvrzuje, že podle vnitrostátní praxe potvrzené judikaturou Raad van State (Státní rada) nemůže protiprávnost zajištění mít vliv na legalitu později přijatého zajišťovacího opatření<sup>10</sup>, takže v případě pozdějšího zajišťovacího opatření nemůže příslušný soud nařídít propuštění na svobodu. Podle čl. 15 odst. 2 směrnice o navracení, jakož i čl. 9 odst. 3 směrnice o přijímání by však osoba měla být okamžitě propuštěna, pokud se její zajištění ukáže jako protiprávní. Za těchto podmínek vyvstává podle tohoto soudu otázka účinné soudní ochrany v situaci, jako je situace ve sporu v původním řízení, kdy zajištění osoby nebylo po uplynutí lhůty 48 hodin ukončeno, ačkoliv byla prokázána protiprávnost prvního zajištění. Tato otázka v podstatě vyžaduje posoudit, zda protiprávnost (přinejmenším částečná) prvního zajištění může být „napravena“ jeho zrušením a přiznáním náhrady škody dotčené osobě<sup>11</sup>.

26. V tomto kontextu se Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (soud v Haagu, zasedající v Roermondu) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být čl. 15 odst. 2 návětí a písm. b) [směrnice o navracení], čl. 9 odst. 3 [směrnice o přijímání] a čl. 28 odst. 4 [nařízení Dublin III] ve spojení s články 6 a 47 [Listiny] vykládány v tom smyslu, že soudní orgán je vždy povinen okamžitě propustit zajištěnou osobu, pokud zajištění bylo v jakémkoli okamžiku nepřerušeno výkonu několika po sobě jdoucích zajišťovacích opatření protiprávní nebo se protiprávním stalo?“

#### IV. Naléhavé řízení před Soudním dvorem

27. Předkládající soud požádal o projednání této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v naléhavém řízení podle článku 107 jednacího řádu Soudního dvora. Na podporu této žádosti uvedl, že se věc týká výkladu ustanovení unijního práva, která spadají do působnosti třetí části hlavy V Smlouvy o FEU.

28. Pokud jde o kritérium naléhavosti, předkládající soud uvedl, zaprvé že od 2. května 2024 je C zajištěn a ke dni podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jeho zajištění trvá a zadruhé že odpověď Soudního dvora na předběžnou otázku je rozhodující pro posouzení, zda je předkládající soud na základě unijního práva povinen C okamžitě propustit.

29. Za těchto podmínek první senát Soudního dvora rozhodl dne 14. června 2024, že se žádosti předkládajícího soudu o projednání této věci v naléhavém řízení vyhovuje.

<sup>10</sup> – Viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:3059, bod 3.2). Podle předkládajícího soudu tato praxe odráží obsah vnitrostátních právních předpisů, včetně článků 59, 59a, 94 a 96 zákona o cizincích, které výslovně nestanoví povinnost příslušného soudního orgánu okamžitě propustit dotčenou osobu, pokud její zajištění považuje za protiprávní. Na základě těchto ustanovení má soudní orgán povinnost okamžitě propustit zajištěnou osobu pouze tehdy, je-li protiprávní konkrétní opatření, na jehož základě zajištění trvá v době soudního přezkum.

<sup>11</sup> – Za těchto okolností si uvedený soud klade otázku, zda by neměl C propustit, přestože rozhodnutí o zajištění, na jehož základě je tato osoba v současné době zbavena osobní svobody, není samo o sobě protiprávní. V tomto ohledu zaprvé uvádí, že tato otázka vyžaduje určit, zda je předmětem přezkumu ze strany příslušného soudního orgánu legalita „zajištění“, tedy nepřerušená doba odnětí svobody jako taková, nebo alternativně zda tento orgán musí svůj přezkum omezit na platná zajišťovací opatření. Zadruhé unijní právo nestanoví možnost prodloužit zajištění ze správních důvodů nebo za účelem přípravy přijetí nového rozhodnutí, ale vyžaduje okamžitě propuštění bez ohledu na okamžik, kdy je legalita zajištění přezkoumávána. Zatřetí závažnost a doba, po kterou přetrvávaly vady rozhodnutí o zajištění, nejsou pro jeho posouzení relevantní, jelikož každé porušení práva na svobodu musí být považováno za závažné. Zásadní význam práva na svobodu zaručeného článkem 6 Listiny a zásady účinné soudní ochrany zakotvené v článku 47 Listiny totiž nasvědčují tomu, že pokud bylo zajištění protiprávní, musí být C okamžitě propuštěn, i když bylo protiprávní pouze v minulosti. Předkládající soud proto dospěl k závěru, že jediným opatřením, které může napravit protiprávnost zajištění, je propuštění na svobodu, přičemž vyplacení odškodnění je v tomto ohledu nedostatečné.

30. Písemná vyjádření předložili C, nizozemská vláda a Evropská komise. Stejní účastníci řízení rovněž přednesli ústní vyjádření během jednání, které se konalo dne 15. července 2024.

## V. Analýza

### A. Úvodní poznámky

31. Domnívám se, že před zahájením mé analýzy bude užitečné úvodem nastínit použitelný právní rámec a relevantní judikaturu 1), jakož i vyjasnit rozsah předběžné otázky, jak byla položena 2).

#### 1. K použitelnému právnímu rámci a relevantní judikatuře

##### a) Přehled právních režimů týkajících se zajištění

32. Úvodem považuji za důležité odlišit jednotlivé právní režimy týkající se zajištění v rámci společné azylové a přistěhovalecké politiky, konkrétně na jedné straně zajištění uplatňované vůči žadatelům o mezinárodní ochranu, zejména na základě směrnice o přijímání nebo při přemísťování žadatele o takovou ochranu do členského státu příslušného k posouzení jeho žádosti podle nařízení Dublin III, od zajištění za účelem vyhoštění upravené směrnicí o navrácení, které se týká neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, na straně druhé. Tyto režimy sice obsahují společné prvky ohledně nabízených záruk a jejich uplatnění, liší se ale tím, že sledují vlastní cíle<sup>12</sup>.

33. *Pokud jde o první případ žadatelů o mezinárodní ochranu*, je třeba uvést, že zajištění těchto žadatelů musí být v souladu se základní zásadou, podle které nikdo nesmí být zajištěn pouze proto, že o takovou ochranu žádá<sup>13</sup>. Článek 8 odst. 3 směrnice o přijímání tedy obsahuje taxativní výčet šesti důvodů, které mohou odůvodnit zajištění žadatele o mezinárodní ochranu, přičemž každý z těchto důvodů odpovídá specifické potřebě a má autonomní povahu<sup>14</sup>. Toto ustanovení totiž stanoví, že žadatel může být zajištěn pouze z konkrétně stanovených důvodů, které jsou vymezeny vnitrostátním právem<sup>15</sup>. Pokud jde o žadatele o mezinárodní ochranu, na které se vztahuje řízení podle nařízení Dublin III, uvedené ustanovení odkazuje v písmenu f) na článek 28 tohoto nařízení. Článek 28 odst. 2 uvedeného nařízení konkrétně stanoví, že členské státy mohou zajistit dotyčnou osobu za účelem jejího přemístění podle tohoto nařízení,

<sup>12</sup> – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. listopadu 2009, Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, body 45 a 47), v němž bylo konstatováno, že pro výpočet doby trvání zajištění podle směrnice o navrácení se nezohledňuje předchozí nebo následné zajištění podle směrnice o přijímání. V tomtéž smyslu viz bod 14.4.2 doporučení Komise (EU) 2017/2338 ze dne 16. listopadu 2017 o zavedení společné „příručky k navrácení osob“, kterou mají příslušné orgány členských států používat při plnění úkolů souvisejících s navrácením osob (Úř. věst. 2017, L 339, s. 83, dále jen „příručka k navrácení osob“).

<sup>13</sup> – Viz čl. 8 odst. 1 směrnice o přijímání a čl. 26 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60). Tato zásada je rovněž stanovena v čl. 28 odst. 1 a v bodě 20 odůvodnění nařízení Dublin III.

<sup>14</sup> – Viz rozsudek ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, dále jen „rozsudek FMS a další“, EU:C:2020:367, bod 250 a citovaná judikatura).

<sup>15</sup> – A sice: a) za účelem zjištění nebo ověření jeho totožnosti nebo státní příslušnosti; b) za účelem určení těch skutečností, na nichž je jeho žádost o mezinárodní ochranu založena a jež by bez zajištění žadatele nebylo možné získat, zejména v případě nebezpečí útěku žadatele; c) během příslušného řízení za účelem rozhodnutí o právu žadatele na vstup na dané území; d) je-li zajištěn v rámci řízení o navrácení podle směrnice o navrácení za účelem přípravy navrácení nebo výkonu vyhoštění a mohou-li členské státy na základě objektivních kritérií, včetně skutečnosti, že daný žadatel již měl možnost přístupu k azylovému řízení, řádně doložit, že existují oprávněné důvody se domnívat, že žadatel činí žádost o mezinárodní ochranu pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon rozhodnutí o navrácení; e) vyžaduje-li to ochrana národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku; a f) v souladu s článkem 28 [nařízením Dublin III].



existuje-li vážné nebezpečí útěku. Kromě toho stanoví čl. 8 odst. 2 této směrnice, že k zajištění může dojít pouze tehdy, je-li to na základě individuálního posouzení nezbytné a nelze-li účinně uplatnit jiná mírnější donucovací opatření. Vnitrostátní orgány tedy mohou žadatele o mezinárodní ochranu zajistit až poté, co v každém jednotlivém případě ověří, zda je takové zajištění přiměřené sledovaným cílům<sup>16</sup>.

34. Pokud jde o záruky týkající se doby trvání zajištění podle čl. 9 odst. 1 směrnice o přijímání, žadatel musí být zajištěn pouze po co nejkratší dobu a pokud přetrvává důvod jeho zajištění, přičemž správní řízení týkající se tohoto důvodu zajištění musí být vedeno s řádnou péčí a zpoždění, k nimž dojde během tohoto řízení a jež nejsou zaviněna žadatelem, nemohou být důvodem pro to, aby byl žadatel nadále zajištěn<sup>17</sup>. Článek 9 odst. 3 této směrnice navíc stanoví, že je-li zajištění shledáno v rámci soudního přezkumu jako nezákonné, musí být dotčený žadatel neprodleně propuštěn. V tomto ustanovení není stanovena lhůta, po jejímž uplynutí je zajištění žadatele o mezinárodní ochranu automaticky považováno za protiprávní, pokud dotčený členský stát dbá na to, aby jednak zajištění trvalo pouze, pokud přetrvává důvod odůvodňující jeho uplatnění, a jednak aby správní řízení, jež se tohoto důvodu týká, byla vedena s řádnou péčí<sup>18</sup>. Stejná ustanovení se podle čl. 28 odst. 4 nařízení Dublin III použijí na zajištění, která byla nařízena za účelem přemístění do členského státu příslušného podle tohoto nařízení<sup>19</sup>.

35. *Pokud jde o druhý případ, totiž neoprávněně pobývajících státní příslušníky třetích zemí, je třeba zdůraznit, že využití zajištění za účelem vyhoštění musí být omezeno a podmíněno dodržáním zásady proporcionality ohledně použitých prostředků a sledovaných cílů. Připomínám, že směrnice o navracení usiluje podle bodu 2 odůvodnění o 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. Zajištění je tak možné pouze pro „přípravu navrácení či pro výkon vyhoštění“ a pouze v případě, že by uplatnění mírnějších donucovacích opatření nebylo dostatečně účinné<sup>20</sup>. Článek 15 odst. 1 této směrnice stanoví, že členské státy mohou „zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případě, že a) hrozí nebezpečí útěku nebo b) dotčený státní příslušník třetí země se vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje“. Soudní dvůr upřesnil, že tyto dva důvody nejsou taxativní a členské státy mohou k doplnění obou důvodů výslovně uvedených v tomto ustanovení stanovit další zvláštní důvody pro zajištění<sup>21</sup>. Možnost stanovit další důvody pro zajištění nicméně musí být striktně omezena jak požadavky vyplývajícími ze samotné směrnice o navracení, tak požadavky vyplývajícími z ochrany základních práv, a zejména ze základního práva na svobodu zakotveného v článku 6 Listiny a zásady proporcionality<sup>22</sup>. Státní příslušník třetí země například nesmí být zajištěn pouze z důvodu, že proti němu bylo vydáno rozhodnutí o navrácení nebo nemůže uspokojovat své potřeby<sup>23</sup>. Soudní dvůr však rovněž konstatoval, že článek 15 uvedené*

<sup>16</sup> – Rozsudek FMS a další (bod 258).

<sup>17</sup> – Rozsudek FMS a další (bod 262). Soudní dvůr nicméně uvedl, že na rozdíl od návrhu směrnice [COM(2008) 815 final], který výslovně stanovil, že v rozhodnutí o zajištění musí být uvedena maximální doba zajištění, žádné ustanovení směrnice o přijímání nestanoví konkrétní dobu, po jejímž uplynutí jsou členské státy povinny ukončit zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu.

<sup>18</sup> – Rozsudek FMS a další (bod 265).

<sup>19</sup> – Viz bod 20 odůvodnění nařízení Dublin III.

<sup>20</sup> – Viz body 16 a 17 odůvodnění směrnice o navracení a rozsudky ze dne 6. října 2022 Politsei- ja Piirivalveamet (Zajištění – Nebezpečí spáchání trestného činu) (C-241/21, dále jen „rozsudek „Nebezpečí spáchání trestného činu“, EU:C:2022:753, bod 30), a ze dne 27. dubna 2023, M. D. (Zákaz vstupu do Maďarska) (C-528/21, EU:C:2023:341, bod 72).

<sup>21</sup> – Rozsudek „Nebezpečí spáchání trestného činu“ (body 35 a 36).

<sup>22</sup> – Rozsudek „Nebezpečí spáchání trestného činu“ (body 37 a 40 až 43).

<sup>23</sup> – Rozsudek FMS a další (bod 281).

směrnice nebrání tomu, aby byl tento státní příslušník třetí země v případě, že představuje skutečnou, aktuální a dostatečně závažnou hrozbu pro veřejný pořádek nebo vnitřní bezpečnost, zajištěn až do svého vyhoštění<sup>24</sup>.

36. Pokud jde dále o záruky týkající se doby zajištění, článek 15 směrnice o navrácení stanoví, že toto zajištění musí trvat „co nejkratší dobu“ a trvá, „pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění“, stejně jako je tomu v případě zajištění žadatelů o mezinárodní ochranu. Požadavek, podle kterého toto zajištění musí být co nejkratší, je zopakován také v dalších ustanoveních směrnice o navrácení. Zprvce čl. 15 odst. 2 poslední pododstavec této směrnice stanoví, že „[p]okud je zajištění nezákonné, musí být dotčený státní příslušník třetí země okamžitě propuštěn“. Zadruhé čl. 15 odst. 4 uvedené směrnice stanoví, že „[u]káže-li se, že reálný předpoklad pro vyhoštění přestal z právních nebo jiných důvodů existovat nebo že přestaly existovat podmínky uvedené v odstavci 1, ztrácí zajištění odůvodnění a dotčená osoba musí být bezodkladně propuštěna.“. Zatřetí čl. 15 odst. 5 téže směrnice stanoví, že „[z]ajištění trvá, dokud trvají podmínky uvedené v odstavci 1 a dokud to je nezbytné pro zajištění úspěšného vyhoštění. Každý členský stát stanoví omezenou dobu trvání zajištění, jež nesmí přesáhnout dobu šesti měsíců.“ Začtvrté čl. 15 odst. 6 směrnice o navrácení stanoví, že členské státy nesmějí tuto dobu šesti měsíců prodloužit, „s výjimkou prodloužení o omezenou dobu nepřesahující dalších dvanáct měsíců při splnění striktních podmínek“, a sice pokud je nevykonání rozhodnutí o navrácení během těchto šesti měsíců způsobeno nedostatečnou spoluprací dotčeného nebo zpožděním při získávání nezbytných dokladů ze třetích zemí<sup>25</sup>.

#### *b) Relevantní judikatura*

37. I když se režimy týkající se zajištění mohou lišit co do sledovaných cílů, vykazují společné prvky. Velký senát Soudního dvora totiž v rozsudku ze dne 8. listopadu 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Přezkum zajištění z moci úřední) (C-704/20 a C-39/21, dále jen „rozsudek Přezkum zajištění z moci úřední“, EU:C:2022:858), uvedl obecné pokyny k podmínkám zajištění státních příslušníků třetích zemí v rámci těchto různých režimů, a to z hlediska jak dodržování práva na svobodu zakotveného v článku 6 Listiny, tak práva na účinnou soudní ochranu stanoveného v článku 47 Listiny.

38. Pokud jde o dodržování práva na svobodu zaručeného článkem 6 Listiny, Soudní dvůr nejprve připomněl, že každé zajištění státního příslušníka třetí země na základě výše uvedených ustanovení představuje závažný zásah do práva na svobodu, které je zakotveno v článku 6 Listiny<sup>26</sup>. Jak totiž stanoví čl. 2 písm. h) směrnice o přijímání, zajištění spočívá v zadržování osoby na určitém místě. Ze znění, historie vzniku a z kontextu, do kterého zapadá toto ustanovení, jehož působnost je ostatně použitelná na pojem „zajištění“ uvedený ve směrnici o navrácení a v nařízení Dublin III<sup>27</sup>, vyplývá, že zajištění dotyčné osobě ukládá, aby se neustále zdržovala v omezeném

<sup>24</sup> – Rozsudek ze dne 21. září 2023, ADDE a další (C-143/22, EU:C:2023:689, bod 43 a citovaná judikatura).

<sup>25</sup> – Viz rovněž příručka k navrácení osob, kapitola 14 (nadepsaná „Zajištění“) a kapitola 15 (nadepsaná „Podmínky zajištění“).

<sup>26</sup> – Viz rozsudky „Přezkum zajištění z moci úřední“ (bod 72) a „Nebezpečí spáchání trestného činu“ (bod 46).

<sup>27</sup> – Rozsudek „Přezkum zajištění z moci úřední“ (bod 73). V bodě 224 rozsudku FMS a další totiž Soudní dvůr konstatoval, že „žádná skutečnost neumožňuje mít za to, že unijní normotvůrce zamýšlel dát pojmu ‚zajištění‘ v kontextu [směrnice o navrácení] jiný význam, než jaký má tento pojem v kontextu [směrnice o přijímání]“.

a uzavřeném prostoru, a izoluje tak tuto osobu od zbytku obyvatelstva a zbavuje ji svobody pohybu. Z článku 52 odst. 1 Listiny přitom vyplývá, že každé omezení výkonu tohoto práva musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu tohoto práva i zásadu proporcionality<sup>28</sup>.

39. Zadruhé Soudní dvůr zdůraznil, že účelem zajišťovacích opatření ve smyslu směrnice o navracení, směrnice o přijímání a nařízení Dublin III není stíhání nebo trestání trestných činů, ale dosažení cílů sledovaných těmito nástroji<sup>29</sup>. Takováto zajišťovací opatření tedy nemají žádný sankční účel<sup>30</sup>. Směrnice o navracení stanoví, že zajištění se zpravidla vykonává ve zvláštních zajišťovacích zařízeních, která se odlišují od věznic<sup>31</sup>, a není-li to možné, ve věznicích, pokud zajištěné osoby nejsou umístěny společně s běžnými vězni<sup>32</sup>.

40. Zatřetí pravomoc zajistit státní příslušníky třetích zemí, která je přiznána příslušným vnitrostátním orgánům, je striktně omezena s ohledem na závažnost tohoto zásahu do práva na svobodu zakotveného v článku 6 Listiny a význam tohoto práva<sup>33</sup>. Podobně jako čl. 5 odst. 1 EÚLP, totiž toto ustanovení požaduje restriktivní výklad situací, v nichž je zbavení svobody dovoleno, neboť tyto situace představují výjimky ze základního práva na svobodu a bezpečnost<sup>34</sup>. Zajištění proto může být nařízeno nebo prodlouženo pouze v souladu s obecnými a abstraktními pravidly, která stanoví podmínky a způsoby zajištění<sup>35</sup>.

41. Tato obecná a abstraktní pravidla stanoví jakožto společné normy Unie podmínky zajištění, které jsou uvedeny v čl. 15 odst. 1 a odst. 2 druhém pododstavci a čl. 15 odst. 4, 5 a 6 směrnice o navracení, v čl. 8 odst. 2 a 3 a čl. 9 odst. 1, 2 a 4 směrnice o přijímání a v čl. 28 odst. 2, 3 a 4 nařízení Dublin III<sup>36</sup>. Uvedená pravidla a ustanovení vnitrostátního práva, která je provádějí, představují normy, jež vyplývají z unijního práva a stanoví podmínky legality zajištění, a to i z hlediska článku 6 Listiny<sup>37</sup>.

<sup>28</sup> – Rozsudek „Nebezpečí spáchání trestného činu“ (body 47 až 50). V tomto smyslu viz též rozsudek ze dne 15. března 2017, Al Chodor (C-528/15, EU:C:2017:213, body 37 až 40), který odkazuje na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ze dne 21. října 2013, Del Río Prada v. Španělsko (CE:ECHR:2013:1021JUD004275009). Článek 52 odst. 3 Listiny stanoví, že pokud Listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným EÚLP, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přiřkládá EÚLP, avšak unijní právo může poskytnout širší ochranu. Pro účely výkladu článku 6 Listiny je tedy třeba zohlednit článek 5 EÚLP jakožto minimální úroveň ochrany. Zajištění státního příslušníka třetí země, jež představuje závažný zásah do jeho práva na svobodu, je podmíněno dodržováním striktních záruk, jimiž jsou existence právního základu, srozumitelnost, předvídatelnost, dostupnost a ochrana před svévolí.

<sup>29</sup> – Rozsudek „Přezkum zajištění z moci úřední“ (bod 74).

<sup>30</sup> – V tomto smyslu viz rozsudek „Nebezpečí spáchání trestného činu“ (bod 32 a citovaná judikatura) a rozsudek ze dne 10. března 2022, Landkreis Gifhorn (C-519/20, dále jen „rozsudek Landkreis Gifhorn“, EU:C:2022:178, bod 38).

<sup>31</sup> – Rozsudek Landkreis Gifhorn (bod 36).

<sup>32</sup> – Článek 16 odst. 1 směrnice o navracení. K podmínkám zajištění viz rozsudky ze dne 17. července 2014, Pham (C-474/13, EU:C:2014:2096, bod 23); ze dne 2. července 2020, Stadt Frankfurt am Main (C-18/19, EU:C:2020:511, bod 46), a Landkreis Gifhorn (body 32 až 57).

<sup>33</sup> – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. června 2022, Valstybės sienos apsaugos tarnyba a další (C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, body 83 a 86, jakož i citovaná judikatura). Viz též bod 26 „Průvodce článkem 5 Úmluvy – Právo na svobodu a bezpečnost“, aktualizováno dne 29. února 2024, ESLP.

<sup>34</sup> – Je třeba uvést, že bod 3 odůvodnění směrnice o navracení odkazuje na „Dvacet pokynů pro nucené navracení“ přijatých Výborem ministrů Rady Evropy dne 4. května 2005. Podle sedmého z těchto pokynů je zajištění před vyhoštěním *odůvodněno pouze jako součást aktivního procesu vyhošťování. Pokud tento proces není uskutečňován s náležitou pečlivostí, přestává být zajištění legální*. ESLP připomněl, že „zbavení svobody na základě tohoto ustanovení lze odůvodnit pouze probíhajícím řízením o vyhoštění [čl. 5 odst. 1 písm. f)]. Pokud však řízení není vedeno s náležitou pečlivostí, zajištění přestává být odůvodněné na základě čl. 5 odst. 1 písm. f)“ [ESLP, 15. listopadu 1996, Chahal v. Spojené království (22414/93, bod 113)]. To znamená, že pokud se vyhoštění osoby v přiměřené lhůtě jeví jako málo realistické, zbavení svobody přestává být odůvodněné a osoba musí být propuštěna [Komise pro LP, 3. března 1978, Caprino v. Spojené království, (CE:ECHR:1978:0303DEC000687175)].

<sup>35</sup> – Rozsudek „Přezkum zajištění z moci úřední“ (bod 75 a citovaná judikatura).

<sup>36</sup> – Viz normy uvedené v bodech 33 až 36 tohoto stanoviska.

<sup>37</sup> – Rozsudek „Přezkum zajištění z moci úřední“ (body 76 a 77).

42. Soudní dvůr v tomto ohledu nejprve konstatoval, že státní příslušník třetí země nemůže být zajištěn, pokud lze účinně uplatnit mírnější donucovací opatření, jak uvádí čl. 15 odst. 1 první pododstavec směrnice o navracení, čl. 8 odst. 2 směrnice o přijímání a čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III. Pokud se ukáže, že podmínky legality zajištění uvedené v bodě 41 tohoto stanoviska nebyly nebo již nejsou splněny, dotčený státní příslušník třetí země musí být okamžitě propuštěn, jak ostatně unijní normotvůrce výslovně uvádí v čl. 15 odst. 2 čtvrtém pododstavci a odstavci 4 směrnice o navracení a v čl. 9 odst. 3 druhém pododstavci směrnice o přijímání. Tak je tomu zejména v případě, je-li konstatováno, že řízení o navracení, o posouzení žádosti o mezinárodní ochranu nebo o přemístění již není vedeno s náležitou pečlivostí<sup>38</sup>.

43. *Pokud jde o právo zajištěných státních příslušníků třetích zemí na účinnou soudní ochranu*, z ustálené judikatury vyplývá, že na základě článku 47 Listiny musí členské státy takovou ochranu individuálních práv odvozených z unijního právního řádu zajistit<sup>39</sup>.

44. Pokud jde o zajištění, účelem podmínek legality zajištění uvedených v bodě 41 tohoto stanoviska je chránit státní příslušníky třetích zemí před svévolným omezováním osobní svobody<sup>40</sup> a v dané oblasti představují konkretizaci práva na účinnou soudní ochranu zaručeného v článku 47 Listiny<sup>41</sup>. Kromě toho se společné normy Unie pro tuto oblast nacházejí v čl. 15 odst. 2 třetím pododstavci směrnice o navracení a v čl. 9 odst. 3 směrnice o přijímání. Posledně uvedené ustanovení se podle čl. 28 odst. 4 nařízení Dublin III použije rovněž na řízení o přemístění, které toto nařízení upravuje. Podle těchto ustanovení musí každý členský stát v případě, že zajištění bylo nařízeno správním orgánem, zajistit „rychlý“ soudní přezkum legality tohoto zajištění z moci úřední nebo na žádost dotčené osoby<sup>42</sup>.

45. Pokud jde o soudní přezkum legality zajištění, Soudní dvůr konstatoval, že vzhledem k tomu, že unijní normotvůrce bez výjimky vyžaduje, aby byl přezkum splnění podmínek legality zajištění prováděn „v přiměřených časových odstupech“<sup>43</sup>, příslušný orgán je povinen provádět uvedený přezkum z moci úřední, i když o něj dotčená osoba nepožádá. Unijní normotvůrce tak nestanovil pouze společné hmotněprávní normy, ale zavedl rovněž společné procesní normy, jejichž účelem je zajistit, aby v každém členském státě existoval režim, který příslušnému soudnímu orgánu umožňuje propustit dotčenou osobu, případně po přezkumu z moci úřední, jakmile se ukáže, že její zajištění není nebo již není legální<sup>44</sup>.

46. Aby režim ochrany účinným způsobem zaručoval dodržení striktních podmínek, které musí legální zajištění splňovat, musí být příslušný soudní orgán schopen rozhodnout o každé relevantní skutkové a právní okolnosti za účelem ověření legality, a to i v případě, že protiprávnost takového opatření nebyla dotčenou osobou namítána. Tento výklad zajišťuje, aby

<sup>38</sup> – Rozsudek „Přezkum zajištění z moci úřední“ (body 78 až 80).

<sup>39</sup> – Rozsudek FMS a další (bod 142) a „Přezkum zajištění z moci úřední“ (bod 81).

<sup>40</sup> – V rozsudku ze dne 15. února 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 81) Soudní dvůr v tomto ohledu zdůraznil, že z judikatury ESLP týkající se čl. 5 odst. 1 EÚLP vyplývá, že použití opatření spočívajícího ve zbavení svobody vyžaduje k tomu, aby bylo v souladu s cílem chránit jednotlivce před svévolí, zejména to, aby při něm nebyly orgány vedeny zlým úmyslem nebo snahou klamat, aby bylo v souladu s cílem omezení dovolených relevantním pododstavcem čl. 5 odst. 1 EÚLP a mezi uplatněným důvodem a dotyčným zbavením svobody byla úměrnost [v tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 29. ledna 2008, Saadi v. Spojené království (CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, body 68 až 74)].

<sup>41</sup> – Rozsudek FMS a další (bod 289).

<sup>42</sup> – Rozsudek „Přezkum zajištění z moci úřední“ (body 82 až 83 a citovaná judikatura).

<sup>43</sup> – Článek 15 odst. 3 směrnice o navracení a čl. 9 odst. 5 směrnice o přijímání.

<sup>44</sup> – Rozsudek „Přezkum zajištění z moci úřední“ (body 85 a 86).

soudní ochrana základního práva na svobodu byla účinně zaručena ve všech členských státech, ať již tyto státy stanoví systém, v němž je rozhodnutí o zajištění přijato správním orgánem a podléhá soudnímu přezkumu, nebo systém, v němž je toto rozhodnutí přijato přímo soudním orgánem<sup>45</sup>.

47. Ve světle těchto upřesnění navrhuji přistoupit k posouzení předběžné otázky.

## 2. K rozsahu předběžné otázky

48. Svou otázkou se předkládající soud táže Soudního dvora, zda je soudní orgán na základě relevantních ustanovení „vždy povinen okamžitě propustit zajištěnou osobu, pokud zajištění bylo v jakémkoli okamžiku nepřerušeno výkonu několika po sobě jdoucích zajišťovacích opatření protiprávní nebo se protiprávním stalo“.

49. Z níže uvedených důvodů se domnívám, že tato otázka musí být přeformulována.

50. Zprvce otázka tak, jak byla formulována, nezahrnuje důvod, proč bylo první zajištění „protiprávní nebo se protiprávním stalo“, a sice skutečnost, že C nebyl propuštěn ve lhůtě stanovené vnitrostátním právem. Každý důvod odůvodňující zajištění přitom odpovídá specifické potřebě a také důvod protiprávnosti se může pojit s touto potřebou, takže analýzu nelze vést abstraktně<sup>46</sup>.

51. Zadruhé je otázka založena na konstrukci soudu, podle které došlo k „nepřerušeno výkonu několika po sobě jdoucích zajišťovacích opatření“. I když je pravda, že z časového hlediska mohou být po sobě jdoucí zajišťovací opatření považována za jedno zajištění, z hlediska výkonu soudního přezkumu tomu tak není. Jak totiž vyplývá z bodů 32 až 35 tohoto stanoviska, právní režimy týkající se zajištění podléhají odlišným podmínkám, neboť každé z opatření má autonomní povahu. Konstrukce na základě soudcovské tvorby práva, o kterou se opírá předkládající soud, tedy opomíjí skutečnost, že jednotlivá „po sobě jdoucích zajišťovacích opatření“ mohou být založena na odlišných právních základech nebo důvodech, což z procesního hlediska navíc odůvodňuje, že se s těmito opatřeními pojí různé opravné prostředky, jako je tomu v projednávané věci.

52. Zatřetí formulace zvolená předkládajícím soudem nezohledňuje časový aspekt právního postavení C, který v okamžiku podání opravného prostředku již není „žadatelem o mezinárodní ochranu“. Jak totiž vyplývá ze spisu předloženého Soudnímu dvoru, od 14. května 2024 – tedy ode dne, kdy španělské orgány přijaly rozhodnutí o zamítnutí žádosti o přemístění, proti kterému C nepodal opravný prostředek – C již není žadatelem o mezinárodní ochranu ve smyslu čl. 2 písm. b) směrnice o přijímání, a proto se na něj nevztahuje ani tato směrnice ani, *a fortiori*, řízení podle nařízení Dublin III<sup>47</sup>. Vzhledem k tomu, že ze spisu předaného Soudnímu dvoru rovněž nevyplývá, že C náleží právo nebo povolení k pobytu ve smyslu čl. 6 odst. 4 směrnice o navracení, je třeba mít za to, že od 14. května 2024 C pobývá na nizozemském území neoprávněně<sup>48</sup>, a spadá

<sup>45</sup> – Rozsudek „Přezkum zajištění z moci úřední“ (body 87 až 89 a citovaná judikatura).

<sup>46</sup> – Viz bod 33 a judikatura citovaná v poznámce pod čarou 14 tohoto stanoviska. Analýza tedy nemůže být stejná za situace, kdy se první zajištění „stalo protiprávním“ z důvodu nesprávného posouzení nebezpečí útěku [ve smyslu čl. 8 odst. 3 písm. b) směrnice o přijímání] a druhé zajištění je rovněž založeno na stejném nebezpečí útěku (ve smyslu čl. 15 odst. 1 směrnice o navracení), a za situace, kdy je toto druhé zajištění založeno na zcela odlišném důvodu [jako je ochrana národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku podle čl. 8 odst. 3 písm. b) směrnice o přijímání].

<sup>47</sup> – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. června 2020, Ministerio Fiscal (Orgán, u něhož je pravděpodobné, že bude dostávat žádosti o mezinárodní ochranu) (C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, bod 96 a citovaná judikatura).

<sup>48</sup> – Obdobně viz rozsudek ze dne 21. září 2023, ADDE a další (C-143/22, EU:C:2023:689, bod 31 a citovaná judikatura).

proto do působnosti směrnice o navracení<sup>49</sup>. Navíc připomínám, zajišťovací opatření přijaté na základě rozhodnutí o navracení ve smyslu čl. 3 bodu 4 směrnice o navracení nemohlo být uplatněno souběžně před tím, než španělské orgány zamítly žádost o převzetí C, i kdyby bylo přijato subsidiárně<sup>50</sup>.

53. Začtvrté položená předběžná otázka výslovně odkazuje na „čl. 15 odst. 2 větě a písm. b)“ směrnice o navracení, a nikoli na odstavec 4 téhož článku, který vyžaduje okamžité propuštění, mimo jiné pokud „přestaly existovat podmínky uvedené v odstavci 1“ a „zajištění ztrácí odůvodnění“, což je okolnost, která více odráží skutkové okolnosti sporu v původním řízení.

54. Konečně považuji za důležité rovněž jedno terminologické upřesnění. V žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce označuje předkládající soud za protiprávní první zajišťovací opatření. Takový závěr však neodráží přesně skutkové okolnosti sporu v původním řízení, neboť v důsledku toho, že C nebyl propuštěn ve lhůtě 48 hodin, stalo se protiprávní samotné zajištění, a nikoli první opatření, kterým bylo nařízeno a které se samo stalo bezpředmětným (nicotným), neboť pozbylo svého důvodu.

55. S ohledem na výše uvedené úvahy a za účelem poskytnutí užitečné odpovědi na otázky předkládajícího soudu navrhuji přeformulovat otázku takto:

„Musí být čl. 15 odst. 2 čtvrtý pododstavec a odst. 4 směrnice o navracení ve spojení s články 6 a 47 Listiny vykládán v tom smyslu, že soudní orgán je při přezkumu legality zajištění povinen okamžitě propustit státního příslušníka třetí země, který byl zajištěn v souladu s pravidly stanovenými směrnicí o navracení, pouze z toho důvodu, že jiné zajištění, jež bylo tomuto státnímu příslušníkovi před tím uloženo na základě nařízení Dublin III a na které zajištění podle směrnice o navracení bezprostředně navazuje, již nesplňuje podmínky legality z důvodu, že uvedený státní příslušník nebyl propuštěn okamžitě poté, co bylo zjištěno, že toto předchozí zajištění již nebylo odůvodněné podle čl. 9 odst. 3 směrnice o přijímání ve spojení s čl. 28 odst. 4 uvedeného nařízení?“

## ***B. K předběžné otázce***

56. Soudní dvůr se tedy má v podstatě vyslovit k tomu, zda protiprávnost prvního zajištění zapříčiněná tím, že dotčená osoba nebyla propuštěna ve stanovené lhůtě, může mít vliv na legalitu druhého zajišťovacího opatření, takže předkládající soud musí dotčenou osobu okamžitě propustit.

57. Tato otázka tedy vybízí Soudní dvůr k tomu, aby se zabýval třemi odlišnými aspekty výkonu zajištění: důsledky ukončení zajištění a různými možnostmi, které se správnímu orgánu nabízejí 1), časovým rozsahem povinnosti okamžitého propuštění 2) a dostupnými prostředky k nápravě případné protiprávnosti spojené s vadou, jíž je stížen výkon zajišťovacího opatření 3).

<sup>49</sup> – Obdobně viz rozsudek FMS a další (body 208 až 210).

<sup>50</sup> – Soudní dvůr v tomto ohledu upřesnil, že rozhodnutí o navracení nemůže být vydáno během doby od podání žádosti o mezinárodní ochranu do vydání rozhodnutí o této žádosti v prvním stupni, neboť povolení setrvat vylučuje neoprávněnost pobytu žadatele, a tedy použití směrnice o navracení vůči němu [viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2023, Odbor azylové a migrační politiky MV (Rozsah působnosti směrnice o navracení) (C-257/22, EU:C:2023:852, body 39 a 40 a citovaná judikatura)]. Subsidiární přijetí zajišťovacího opatření z jiného důvodu, než pro který bylo přijato první zajišťovací opatření, by bylo problematické rovněž z hlediska výkonu práva žadatele na obhajobu, neboť dotčený by musel zpochybnit dva důvody zajištění, jeden primárně a druhý subsidiárně (a spekulativně).

## 1. K důsledkům ukončení zajištění

58. Zaprvé považuji za nezbytné položit si otázku, zda lze povolit zajištění podle směrnice o navrácení k okamžiku, kdy je ukončeno zajištění podle směrnice o přijímání nebo nařízení Dublin III.

59. Odpověď je v tomto ohledu kladná.

60. Soudní dvůr, který připomněl autonomní povahu jednotlivých zajištění, již výslovně uznal, že není-li zajištění odůvodněné, může soudní orgán místo okamžitého propuštění nařídít jiné opatření k zajištění. Je-li totiž zajištění shledáno protiprávní, dotčená osoba musí být okamžitě propuštěna a v takovém případě musí být vnitrostátní soud schopen nahradit svým vlastním rozhodnutím rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo nařízeno zajištění, a *buď rozhodnout o možnosti nařídít náhradní opatření, nebo rozhodnout o propuštění dotčené osoby*<sup>51</sup>. Přijetí jiného opatření k zajištění je však možné pouze v případě, že důvod pro zajištění dotčené osoby byl platný a platným zůstává i nadále, ale toto zajištění se s ohledem na tento důvod nejevilo jako nezbytné či přiměřené nebo se takovým již nejeví<sup>52</sup>. Tento přístup je rovněž v souladu s judikaturou ESLP k čl. 5 odst. 1 EÚLP, neboť ESLP uznal, že pokračující zajištění může být zcela odůvodněné za předpokladu, že je dodržena zásada právní jistoty<sup>53</sup>.

61. Ve stejném smyslu měl Soudní dvůr za to, že i když se směrnice o navrácení v průběhu řízení o posouzení žádosti o azyl nepoužije, neznamená to, že by se tím definitivně ukončilo řízení o navrácení, které může pokračovat v případě, že bude žádost o azyl zamítnuta. Pokud by totiž členské státy nemohly zabránit tomu, aby dotýčný podáním žádosti o azyl automaticky dosáhl propuštění, byl by tím narušen smysl této směrnice, kterým je účinné navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí<sup>54</sup>.

62. Skutečnost, že po ukončení zajištění lze přistoupit k novému zajištění na jiném základě, je dále potvrzena, i když nepřímou, v bodě 14.5 „příručky k navrácení osob“, v němž se uvádí, že „[m]aximální doba zajištění stanovená ve směrnici o navrácení nesmí být narušena okamžitým *opětovným zajištěním* navrácených osob po jejich propuštění“<sup>55</sup>.

63. Nakonec a *per analogiam* uvádím, že v praxi jsou členské státy často konfrontovány s případy, kdy státní příslušník třetí země zajištěný na základě směrnice o navrácení podá žádost o azyl, což vyžaduje v případě nebezpečí útěku zajištění tentokrát na základě směrnice o přijímání, aby bylo možné zjistit skutečnosti, na nichž je žádost o mezinárodní ochranu založena.

<sup>51</sup> – Viz rozsudek ze dne 5. června 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, bod 62).

<sup>52</sup> – Rozsudek FMS a další (body 292 a 293).

<sup>53</sup> – ESLP zejména konstatoval, že praxe spočívající v prodloužení vazby z důvodu podání obžaloby představuje porušení čl. 5 odst. 1 [rozsudek ESLP ze dne 28. března 2000, Baranowski v. Polsko (CE:ECHR:2000:0328JUD002835895, body 50 až 58)]. Stejně tak shledal, že automatické prodloužení vazby, které nemá žádný konkrétní legislativní základ, je v rozporu s čl. 5 odst. 1 [rozsudek ESLP ze dne 9. března 2006, Svipta v. Lotyšsko (CE:ECHR:2006:0309JUD006682001, bod 86)]. Na druhou stranu konstatoval, že ponechání osoby ve vazbě na základě rozsudku trestního senátu, kterým bylo nařízeno doplnění informací, avšak nebylo formálně rozhodnuto o prodloužení vazby, není v rozporu s článkem 5 [rozsudek ESLP ze dne 8. listopadu 2001, Laumont v. Francie (CE:ECHR:2001:1108JUD004362698, bod 50)]. Rovněž absence dostačujícího odůvodnění změny právního základu vazby může vést k porušení čl. 5 odst. 1 [ESLP, 1. července 2008, Calmanovici v. Rumunsko (CE:ECHR:2008:0701JUD004225002, bod 65)].

<sup>54</sup> – Viz rozsudky ze dne 30. května 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, bod 60), a ze dne 6. prosince 2011, Achughabian (C-329/11, EU:C:2011:807, bod 30).

<sup>55</sup> – Kurziva doplněna autorem tohoto stanoviska.

## 2. K časovému rozsahu povinnosti okamžitého propuštění

64. Zadruhé je třeba uvést, že předkládající soud ve své žádosti tvrdí, že vnitrostátní právní praxe, podle které je správnímu orgánu poskytnuta lhůta 48 hodin, během které zajištění dotčené osoby pokračuje, aby rozhodl o novém zajištění na jiném základě poté, co se stalo zřejmé, že účelu prvního zajištění již nelze dosáhnout, podle všeho není slučitelná s povinností „okamžitě“ propustit dotčenou osobu.

65. Státní tajemník v projednávané věci výslovně uznal, že k tomuto zajištění nepřistoupil s veškerou řádnou péčí, neboť o jeden den překročil maximální lhůtu pro přijetí druhého zajišťovacího opatření, a že se tedy první zajištění stalo protiprávní z důvodu tohoto překročení lhůty. Z tohoto titulu rovněž navrhl odškodnění ve výši 100 eur. C ostatně tuto analýzu nezpochybňuje, neboť má rovněž za to, že protiprávnost trvala po dobu jednoho dne.

66. Nicméně pro úplnost a v rozsahu, v němž byla tato otázka položena předkládajícím soudem, považují za užitečné prozkoumat přesný rozsah povinnosti okamžitého propuštění stanovené relevantními ustanoveními.

67. V tomto ohledem především uvádím, že podle relevantních ustanovení, která se týkají žadatelů o mezinárodní ochranu, je povinnost okamžitého propuštění uložena soudním orgánům. Článek 9 směrnice o přijímání, na který odkazuje čl. 28 odst. 4 nařízení Dublin III, totiž stanoví, že žadatel musí být neprodleně propuštěn „je-li zajištění *shledáno v rámci soudního přezkumu jako nezákonné*“<sup>56</sup>. Stejně tak pokud jde o neoprávněně pobývajících státní příslušníky třetích zemí, směrnice o navrácení sice v čl. 15 odst. 2 uvádí, že zajištění mohou nařídít správní nebo soudní orgány, rovněž však stanoví, že legalita takového zajištění musí být urychleně přezkoumána soudem<sup>57</sup>. Ustanovení tedy tím, že vyžaduje, aby „dotčený státní příslušník třetí země byl okamžitě propuštěn, je-li zajištění nezákonné“, požaduje předchozí soudní přezkoumání, což znamená, že povinnost týkající se propuštění je uložena rovněž soudním orgánům. Toto odůvodnění se také vztahuje na povinnost týkající se propuštění uvedenou v odstavci 4 uvedeného článku.

68. Dále je nutno uvést, že směrnice o navrácení, směrnice o přijímání ani nařízení Dublin III nestanoví maximální lhůtu pro „okamžitě“ propuštění. Výraz „okamžitě“ obecně znamená „který nastane v daném okamžiku nebo má nastat neprodleně“<sup>58</sup>. Bylo by tedy rozporuplné stanovit pro okamžité propuštění lhůtu, byť krátkou.

69. Tento výklad je rovněž v souladu s judikaturou ESLP, který ohledně průtahů při výkonu rozhodnutí o propuštění uvedl, že je nemyšlitelné, aby v právním státě byl jednotlivec zbaven svobody navzdory existenci soudního rozhodnutí nařizujícího jeho propuštění<sup>59</sup>. ESLP konstatoval, že určitá lhůta pro výkon rozhodnutí o propuštění vězněné osoby je „pochopitelná a často nevyhnutelná“ s ohledem na praktické potřeby fungování soudů a splnění konkrétních formalit, ale že vnitrostátní orgány se musí snažit tuto lhůtu co nejvíce zkrátit<sup>60</sup>. Administrativní

<sup>56</sup> – Kurziva doplněna autorem tohoto stanoviska.

<sup>57</sup> – Viz čl. 15 odst. 2 třetí pododstavec písm. a) a b) směrnice o navrácení. Komise má za to, že pokud je zajištění nařízeno správními orgány (například policií), lhůty pro urychlený soudní přezkoumání v praxi bývají 24 až 72 hodin.

<sup>58</sup> – Viz definici ve slovníku Larousse, dostupná na adrese: <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/imm%C3%A9diat/41685>.

<sup>59</sup> – Viz rozsudek ESLP ze dne 8. dubna 2004, Assanidzé v. Gruzie (CE:ECHR:2004:0408JUD007150301, body 173 až 175). Podle ESLP „zadržení osoby na neurčitou a nepředvídatelnou dobu, které není založeno na konkrétním právním ustanovení nebo soudním rozhodnutí, je neslučitelné se zásadou právní jistoty, má svévolnou povahu a je v rozporu se základními prvky právního státu“.

<sup>60</sup> – Viz rozsudek ESLP ze dne 4. června 2015, Ruslan Yakovenko v. Ukrajina (CE:ECHR:2015:0604JUD000542511, dále jen „rozsudek Yakovenko“, bod 68).



formality spojené s propuštěním nemohou odůvodnit zpoždění delší než několik hodin<sup>61</sup>. Protiprávní zadržování osob, k jejichž zadržení již není žádný důvod, v důsledku administrativních nedostatků v předávání dokumentů mezi různými státními orgány porušuje článek 5, i kdyby trvalo jen krátkou dobu<sup>62</sup>.

70. Dále je třeba zkoumat, zda se povinnost propustit může vztahovat na správní orgány, které jsou příslušné k uložení zajišťovacích opatření (zejména podle směrnice o navracení). Pokud se správní orgány v tomto ohledu domnívají, že je nové prodloužení zajištění nezbytné, jsou k ukončení prvního zajišťovacího opatření i přezkumu a odůvodnění nového zajišťovacího opatření vyžadovány různé správní akty, což vyžaduje čas, neboť s těmito akty se pojí nejen určitá duševní činnost a interní spolupráce, ale rovněž výkon práva dotčené osoby na obhajobu (zejména je-li zajištění uloženo na jiném základě). Unijní právo se v tomto ohledu ukazuje jako pragmatické a neobsahuje žádné ustanovení týkající se těchto aktů a jejich doby trvání. Stanovení přesné lhůty by totiž nebylo vhodné vzhledem k tomu, že důvody nového zajištění se mohou lišit a odůvodňovat delší či kratší lhůty. Tato otázka je tedy ponechána na uvážení členských států.

71. Je třeba nicméně připomenout, že Soudní dvůr konstatoval, že směrnice o navracení nebrání zajištění státního příslušníka třetí země za účelem určení oprávněnosti jeho pobytu, přičemž vycházel zejména z bodu 17 odůvodnění této směrnice, podle kterého je „počáteční zadržení“ státních příslušníků třetích zemí podezřelých z neoprávněného pobytu v členském státě nadále upraveno vnitrostátním právem. Z tohoto důvodu Soudní dvůr konstatoval, že cíl směrnice o navracení, tj. účinné navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, byl ohrožen, pokud by členské státy nemohly takovým zbavením svobody, jako je zadržení, zabránit tomu, aby osoba podezřelá z neoprávněného pobytu uprchla ještě před tím, než bude možné její situaci objasnit. Ačkoliv příslušné orgány musejí mít k dispozici krátkou, leč přiměřenou lhůtu ke zjištění totožnosti kontrolované osoby a k vyhledání údajů, jež umožní určit, zda je neoprávněně pobývajícím státním příslušníkem třetí země, musí rovněž jednat s řádnou péčí a neprodleně přijmout rozhodnutí o oprávněnosti pobytu dotčené osobyt<sup>63</sup>. Z toho *per analogiam* a implicitně vyplývá, že Soudní dvůr již správním orgánům členských států přiznal přiměřenou lhůtu pro případné nařízení (nového) zajištění, jestliže je pro takové zajištění důvod a jednají urychleně<sup>64</sup>.

72. Bude na vnitrostátním soudu, aby v každém jednotlivém případě posoudil, zda s ohledem na průměrnou dobu účinnosti správních aktů, jichž se dovolávají správní orgány, představuje taková maximální lhůta, jako je lhůta 48 hodin, lhůtu přiměřenou. Na první pohled<sup>65</sup> se zdá, že tomu tak je. Je však i nadále důležité, aby správní orgán odůvodnil, proč potřebuje 48 hodin, přičemž zohlední relevantní skutkové a právní okolnosti. V projednávané věci bylo zajištění nařízené na základě nařízení Dublin III a následně směrnice o navracení odůvodněno nebezpečím útěku. Na takový důvod zajištění nemá z jeho podstaty vliv skutečnost, že dotčená osoba pozbyla postavení žadatele o mezinárodní ochranu. Konečně je nad rámec projednávané věci důležité zdůraznit, že pokud neexistuje důvod pro přijetí nového zajišťovacího opatření, státní tajemník nemá ani lhůtu 48 hodin k ukončení zajištění, ale musí jednat co nejrychleji, obvykle týž den.

<sup>61</sup> – Viz rozsudek Yakovenko (týkající se dvoudenního zpoždění) a rozsudek ze dne 22. března 1995, Quinn v. Francie (CE:ECHR:1995:0322JUD001858091, body 39 až 43) (zpoždění 11 hodin).

<sup>62</sup> – Viz rozsudek ESLP ze dne 21. září 2021, Kerem Çiftçi v. Turecko (CE:ECHR:2021:0921JUD003520509, body 32 až 34), ve kterém byl stěžovatel protiprávně zadržen po dobu přibližně jedna a půl hodiny.

<sup>63</sup> – Rozsudek ze dne 6. prosince 2011, Achughbadian (C-329/11, EU:C:2011:807, bod 31).

<sup>64</sup> – V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta M. Watheleta ve věci Arslan (C-534/11, EU:C:2013:52, bod 73).

<sup>65</sup> – Komise na jednání uvedla, že maximální lhůta 48 hodin se zdá odpovídat průměrné lhůtě uplatňované v těchto členských státech.

### 3. K právu na náhradu škody

73. Zatřetí je třeba zdůraznit, že na rozdíl od toho, co tvrdí předkládající soud, vnitrostátní správní systémy ani unijní právo nevyžadují, aby označení aktu za protiprávní bylo nutně spojeno s navrácením do původního stavu (*restitutio in integrum*) v plném rozsahu, tj. v projednávané věci s okamžitým propuštěním, jež by dotčené osobě umožnilo, aby jí byla navrácena její práva, pokud to již není prakticky možné. Ze samotné povahy věci totiž vyplývá, že nedodržením lhůty pro propuštění nevzniká nárok na dodatečné dny strávené mimo zajišťovací zařízení, zejména když zajištění již bylo ukončeno. Jinými slovy, dotčené osobě již nikdy nemohou být navráceny dny protiprávně strávené v zajištění. Z tohoto důvodu je pro osoby, které byly zatčeny, avšak nebyly nakonec odsouzeny, obvykle stanoveno odškodnění, jež slouží k náhradě majetkové a nemajetkové újmy vzniklé během zbavení svobody. Řešení navrhané předkládajícím soudem vychází tedy pouze ze soudcovské tvorby práva a volného uvážení a nelze ho snadno právně odůvodnit<sup>66</sup>.

74. V projednávané věci nizozemská vláda potvrdila, že v rámci řízení, v němž soud rozhoduje o legalitě zajištění, ale také poté, co již bylo zajištění ukončeno, může dotčená osoba požadovat odškodnění a soud může státnímu tajemníkovi nařídit vyplatit jako odškodnění určitou částku, která může být případně vyšší, než je částka navržená správním orgánem podle sazebníku. Takový systém nejen že může podle mého názoru napravit případné protiprávnosti způsobené nedostatkem řádné péče při výkonu zajišťovacího opatření, ale pro správní orgán má i odstrašující účinek.

75. Povinnost řádné péče v neposlední řadě ukládá správnímu orgánu, aby systematicky neuplatňoval opožděné propuštění spojené s odškodněním, neboť cílem článku 6 Listiny je chránit dotčenou osobu před svévolí, což zejména znamená, že taková osoba je chráněna před zlým úmyslem nebo snahou klamat ze strany orgánů a že mezi uplatněným důvodem a zbavením svobody je úměrnost.

## VI. Závěry

76. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžnou otázku položenou Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond (soud v Haagu, zasedající v Roermondu, Nizozemsko) následovně:

„Článek 15 odst. 2 čtvrtý pododstavec a odst. 4 směrnice 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí ve spojení s články 6 a 47 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že

soudní orgán není povinen při přezkumu legality zajištění okamžitě propustit státního příslušníka třetí země, který byl zajištěn v souladu s pravidly stanovenými touto směrnicí, pouze z toho důvodu, že jiné zajištění, jež bylo tomuto státnímu příslušníkovi před tím uloženo na základě nařízení (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, a na

<sup>66</sup> – Obdobně Soudní dvůr například rozhodl, že jakékoli nerespektování zejména práva být vyslechnut nemůže systematicky způsobovat protiprávnost rozhodnutí přijatého ve smyslu čl. 15 odst. 2 posledního pododstavce směrnice 2008/115, a nevyžaduje tedy automaticky propuštění dotčeného státního příslušníka [rozsudek ze dne 10. září 2013, G. a R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, body 39 a 40)].

které toto zajištění bezprostředně navazuje, již nesplňuje podmínky legality kvůli tomu, že tento státní příslušník nebyl propuštěn okamžitě poté, co bylo zjištěno, že zanikl důvod tohoto zajištění podle čl. 9 odst. 3 směrnice 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, ve spojení s čl. 28 odst. 4 tohoto nařízení.“