



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

DEANA SPIELMANNA

přednesené dne 22. ledna 2026¹

Věc C-877/24 [Shamsi]ⁱ

X,

**Minister van Asiel en Migratie, dříve Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
za účasti**

Y

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podala Raad van State (Státní rada, Nizozemsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Přistěhovalecká politika – Směrnice 2008/115/ES – Články 6, 8 a 9 – Rozhodnutí o navrácení vydané vůči neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou ve výkonu doživotního trestu odnětí svobody nebo trestu odnětí svobody dlouhého trvání – Nemožnost splnit povinnost navrácení v blízké budoucnosti – Zásada proporcionality“

Úvod

1. Projednávaná věc poskytuje Soudnímu dvoru příležitost upřesnit působnost směrnice 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí² ve specifické situaci, a sice v situaci (neoprávněně pobývajících) státních příslušníků třetích zemí, kteří byli v dotčeném členském státě odsouzeni k velmi dlouhému trestu odnětí svobody, či dokonce na doživotí, za trestné činy, které nesouvisejí s neoprávněností jejich pobytu. Konkrétně jde o určení, zda a za jakých podmínek je členský stát nadále povinen vůči nim vydat rozhodnutí o navrácení, když v důsledku výkonu těchto trestů nebude v blízké budoucnosti možné, aby dobrovolně opustili státní území, ani nebude možný jejich nucený návrat.

2. Odpovědi Soudního dvora na otázky položené předkládajícím soudem, tj. Raad van State (Státní rada, Nizozemsko), umožní zejména vyjasnit souvislost mezi povinností stanovenou v článku 6 směrnice 2008/115 vydat rozhodnutí o navrácení v případě neoprávněného pobytu a požadavkem vyplývajícím z článku 8 této směrnice provést vyhoštění „v co nejkratší době“³,

¹ – Původní jazyk: francouzština.

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

² – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. prosince 2008 (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98).

³ – mimo jiné viz rozsudky ze dne 23. dubna 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, bod 34), a ze dne 20. října 2022, Centre public d'action sociale de Liège (Zpětvzetí nebo pozastavení rozhodnutí o navrácení) (C-825/21, EU:C:2022:810, bod 50).

pokud výkon trestu odnětí svobody představuje trvalou překážku. Projednávaná věc poskytne rovněž příležitost upřesnit funkci čl. 9 odst. 2 směrnice 2008/115 jakožto mechanismu odkladu vyhoštění, jakož i úlohu zásady proporcionality v tomto kontextu.

Právní rámec

Unijní právo

3. Body 2 a 4 odůvodnění směrnice 2008/115 znějí následovně:

„(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 navrácení 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.“

4. Článek 2 odst. 2 písm. b) této směrnice stanoví:

„Členské státy mohou rozhodnout, že tuto směrnici nepoužijí na státní příslušníky třetích zemí,

[...]

b) jejichž návrat je trestněprávní sankcí nebo důsledkem trestněprávní sankce podle vnitrostátního práva nebo kterých se týká vydávací řízení.“

5. Článek 5 uvedené směrnice zní takto:

„Při provádění této směrnice členské státy náležitě zohlední

a) nejvlastnější zájem dítěte,

b) rodinný život a

c) zdravotní stav dotčeného státního příslušníka třetí země

a dodržují zásadu nenavrácení.“

6. Článek 6 odst. 1 až 5 směrnice 2008/115 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 nevzdává. 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, aniž je dotčen odstavec 6.“

7. Článek 8 odstavce 1 až 3 této směrnice zní takto:

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

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

3. Členské státy mohou přijmout samostatné správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se vyhoštění nařizuje.“

8. Článek 9 uvedené směrnice stanoví:

„1. Členské státy vyhoštění odloží,

a) pokud by jím byla porušena zásada nenavrácení nebo

b) dokud se uplatňuje odkladný účinek v souladu s čl. 13 odst. 2.

2. Členské státy mohou vyhoštění odložit o přiměřenou dobu podle konkrétních okolností jednotlivých případů. Členské státy zohlední zejména

a) tělesný stav nebo duševní způsobilost státního příslušníka třetí země;

b) technické důvody, například nedostatečnou dopravní kapacitu nebo neúspěšné vyhoštění z důvodu nedostatečně zjištěné totožnosti.

3. Je-li vyhoštění odloženo podle odstavců 1 a 2 tohoto článku, lze dotčenému státnímu příslušníku třetí země uložit povinnosti stanovené v čl. 7 odst. 3.“

Nizozemské právo

9. Článek 64 Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cizincích z roku 2000)⁴ ze dne 23. listopadu 2000 stanoví:

„Vyhoštění se odkládá do doby, než zdravotní stav umožní cizinci nebo jeho rodinnému příslušníkovi cestovat.“

10. Článek 6.1b Vreemdelingenbesluit 2000 (vyhláška o cizincích z roku 2000)⁵ ze dne 23. listopadu 2000 stanoví:

„Pokud má cizinec opustit území okamžitě [...] nebo jej neopustil ve stanovené lhůtě, může být vyhoštění odloženo. Při odkladu se v každém případě zohlední fyzický nebo duševní stav cizince a technické důvody, jako je nedostatek dopravních prostředků nebo neúspěch vyhoštění z důvodu nedostatečné identifikace.

[...]“

Spory v původních řízeních, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

11. Předmětem původního řízení jsou dvě rozhodnutí o navrácení vydaná minister van Asiel en Migratie (ministr pro azyl a migraci, Nizozemsko) (dále jen „ministr“) vůči X a Y, dvěma osobám, které jsou státními příslušníky třetích zemí.

12. X, ázerbájdžánský státní příslušník, byl dne 19. ledna 2015 odsouzen nizozemským soudem k trestu odnětí svobody na doživotí za několik vražd spáchaných v květnu 2011. V návaznosti na tento rozsudek ministr rozhodnutím ze dne 20. září 2018 zrušil X povolení k pobytu se zpětnou účinností od 12. května 2011 a současně mu nařídil, aby neprodleně opustil území Evropské unie. Rovněž mu uložil zákaz vstupu na území na dobu deseti let. Rozhodnutím ze dne 27. července 2020 ministr zamítl stížnost podanou X proti jeho rozhodnutí ze dne 20. září 2018.

13. X podal proti rozhodnutí ministra ze dne 27. července 2020 žalobu k rechtbank Den Haag, zittingsplaatsen 's-Hertogenbosch en Amsterdam (soud v Haagu, zasedající v 's-Hertogenbosch a Amsterdamu, Nizozemsko). Rozsudkem ze dne 14. ledna 2022 uvedený soud žalobu zamítl, zejména s odůvodněním, že ministr byl povinen vydat rozhodnutí o navrácení podle čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115. Podle tohoto soudu X v důsledku zrušení povolení k pobytu pobýval

⁴ – Stb. 2000, č. 495.

⁵ – Stb. 2000, č. 497.

v Nizozemsku neoprávněně a rozhodnutí o navrácení bylo nezbytné k zajištění jeho vyhoštění, pokud by byl propuštěn na svobodu. K takovému propuštění by totiž mohlo dojít poté, co vykoná trest odnětí svobody v trvání 25 let⁶.

14. X podal proti tomuto rozsudku odvolání k předkládajícímu soudu.

15. V mezidobí Y, afghánský státní příslušník, vstoupil do Nizozemska z Německa dne 31. srpna 2018 poté, co byla jeho žádost o azyl podaná v Německu s konečnou platností zamítnuta. Dne 16. listopadu 2020 byl nizozemským soudem pravomocně odsouzen k trestu odnětí svobody na 25 let za dva teroristicky motivované pokusy o vraždu, které spáchal v den svého vstupu do Nizozemska. Od té doby je ve výkonu trestu odnětí svobody. Kromě toho Y nikdy neměl oprávnění k pobytu v Nizozemsku.

16. Rozhodnutím ze dne 25. dubna 2023 ministr konstatoval, že Y nepobývá v Nizozemsku oprávněně, nařídil mu okamžitě opustit území Unie a uložil mu zákaz vstupu na dobu 20 let.

17. Y podal proti tomuto rozhodnutí žalobu k rechtbank Den Haag, zittingsplaatsen 's-Hertogenbosch en Amsterdam (soud v Haagu, zasedající v 's-Hertogenbosch a Amsterdamu, Nizozemsko). Rozsudkem ze dne 22. prosince 2023 uvedený soud této žalobě vyhověl a uvedené rozhodnutí zrušil s tím, že ministr nemohl platně vydat rozhodnutí o navrácení v situaci, kdy nebyl schopen provést vyhoštění z důvodu výkonu dlouhého trestu odnětí svobody. Uvedený soud dospěl k tomuto závěru mimo jiné na základě rozsudků Soudního dvora ze dne 14. ledna 2021, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Navrácení nezletilé osoby bez doprovodu)⁷ a ze dne 24. února 2021, *M a další* (Přemístění do členského státu)⁸.

18. Ministr podal proti tomuto rozsudku odvolání k předkládajícímu soudu.

19. Předkládající soud uvádí, že není sporné, že X a Y pobývají v Nizozemsku neoprávněně, že se nedovolávali zásad uvedených v článku 5 směrnice 2008/115 a nespadají pod výjimky z povinnosti vydat rozhodnutí o navrácení uvedené v čl. 6 odstavcích 2 až 5 této směrnice.

20. V této souvislosti se však účastníci původního řízení neshodují na tom, zda ministr může vůči X a Y vydat rozhodnutí o navrácení, když X a Y nemohou z důvodu svého uvěznění splnit svou povinnost návratu a ministr je nemůže vyhostit.

21. V tomto ohledu předkládající soud na prvním místě uvádí, že i když čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 podle všeho ukládá povinnost vydat rozhodnutí o navrácení v takové situaci, jako jsou situace dotčené ve věcech v původních řízeních, tato směrnice jasně neurčuje vztah mezi touto povinností a okolností, že v takové situaci je jakákoli možnost skutečného navrácení vyloučena po dlouhou dobu. Navíc není jasné, zda je možné odložit vyhoštění X a Y na základě čl. 9 odst. 2 uvedené směrnice, jelikož se toto ustanovení zřejmě vztahuje na případy odkladu na omezenou dobu. Provedení tohoto ustanovení do nizozemského práva navíc neumožňuje odložit vyhoštění z důvodu výkonu trestu odnětí svobody⁹.

⁶ – Podle *Besluit Adviescollege levenslang gestraften* (rozhodnutí poradního výboru pro osoby odsouzené na doživotí) bude otázka udělení milosti odsouzenému na doživotí v každém případě posouzena po 25 letech vězení.

⁷ – C-441/19, dále jen „rozsudek TQ“, EU:C:2021:9.

⁸ – C-673/19, dále jen „rozsudek M“, EU:C:2021:127.

⁹ – Viz článek 64 zákona o cizincích z roku 2000 a článek 6.1 b odst. 1 vyhlášky o cizincích z roku 2000.

22. Předkládající soud má kromě toho za to, že ani analýza judikatury Soudního dvora, z níž vyplývá zejména povinnost provést vyhoštění „v co nejkratší době“, neumožňuje vyřešit problém výkladu dotčené směrnice 2008/115.

23. Na druhém místě, za předpokladu, že ministr nebyl oprávněn vydat rozhodnutí o navrácení ve věcech v původních řízeních, se předkládající soud táže, zda byl v té době podle směrnice 2008/115 povinen vydat X a Y povolení k pobytu, aby se zabránilo přetrvávání situace, v níž by vůči X a Y nemohlo být vedeno řízení o navrácení, aniž by však na území dotčeného členského státu pobývali oprávněně.

24. Na třetím místě si tento soud klade otázku, zda se lze dovolávat zásady proporcionality, aby se zabránilo vydání rozhodnutí o navrácení.

25. Za těchto podmínek se Raad van State (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Brání směrnice [2008/115], zejména články 6, 8 a 9 této směrnice, vydání rozhodnutí o navrácení vůči cizinci, který s ohledem na výkon dlouholetého nebo doživotního trestu odnětí svobody nemůže splnit svou povinnost návratu a není možné jej ani vyhostit z území Evropské unie?
- 2) V případě kladné odpovědi na první otázku: Je tedy členský stát povinen vydat cizinci na dobu dlouholetého nebo doživotního pobytu ve výkonu trestu, případně podle čl. 6 odst. 4 směrnice [2008/115], autonomní povolení k pobytu nebo jiné povolení zakládající oprávnění k pobytu?
- 3) Existuje v rámci čl. 6 odst. 1 směrnice [2008/115], kromě výjimek upravených v odstavcích 2 až 5, jakož i zásad a zájmů ve smyslu článku 5 této směrnice, prostor pro přezkum proporcionality v konkrétním případě?“

26. Písemná vyjádření předložili účastníci původního řízení, X a Y, nizozemská, belgická, česká a německá vláda, jakož i Evropská komise.

Analýza

27. Nejprve je třeba uvést, že předběžné otázky se skládají ze dvou částí. Do první části spadají první a třetí otázka, které vyzývají Soudní dvůr, aby se vyjádřil ke slučitelnosti přijetí rozhodnutí o navrácení státních příslušníků třetích zemí, kteří mají nejprve vykonat dlouholeté či doživotní tresty odnětí svobod se směrnicí 2008/115. Druhou část tvoří druhá otázka. Vychází z předpokladu kladné odpovědi na první otázku a týká se případné povinnosti dotčeného členského státu vydat dotčené osobě během výkonu trestu a až do jejího skutečného vyhoštění doklad opravňující ji k pobytu na jeho území. Nejprve se budu zabývat první a třetí otázkou, poté se budu věnovat druhé otázce.

K první a třetí otázce

Úvodní poznámky

28. Pokud jde o první otázku, která úzce souvisí se třetí otázkou, je třeba určit zdroj pochybností předkládajícího soudu. Tento soud ve věcech v původních řízeních řeší otázku použití směrnice 2008/115, při kterém existuje značný časový odstup mezi přijetím rozhodnutí o navrácení a výkonem opatření k vyhoštění dotčených osob. Jinými slovy, otázka předkládajícího soudu poukazuje na vnitřní rozpor mezi článkem 6 směrnice 2008/115, který ukládá vydání rozhodnutí o navrácení proti neoprávněně pobývajícím státnímu příslušníkovi třetí země, a povinností vyplývající z článku 8 této směrnice provést vyhoštění dotčené osoby, přičemž podle judikatury Soudního dvora musí tyto dvě fáze řízení o navrácení následovat „v co nejkratší době“¹⁰.

29. Aby bylo možné odpovědět na první část položených otázek, je třeba v první řadě posoudit vztah mezi příslušnými ustanoveními směrnice 2008/115 a cíli, které sleduje, jak vyplývají z obecné systematiky této směrnice, a dále způsob, jakým tato ustanovení souvisejí s jinými pravidly, která by mohla být v projednávané věci použitelná, zejména s článkem 9 uvedené směrnice, který se týká odkladu vyhoštění.

30. Je tedy třeba se postupně zabývat následujícími otázkami: zaprvé ukládá směrnice 2008/115 povinnost vydat rozhodnutí o navrácení, pokud státní příslušník třetí země pobývá neoprávněně na území členského státu? Zadruhé, jak spolu souvisí výkon takového rozhodnutí a zahájení trestního stíhání tímto členským státem, a to bez ohledu na to, zda je toto stíhání spojeno s neoprávněným pobytem či nikoli? A zatřetí, aby bylo možné určit, zda je podle směrnice 2008/115 možné přerušit řízení o navrácení, jaký je význam článku 9 této směrnice, který uvádí případy, v nichž lze vyhoštění odložit?

Povinnost vydat rozhodnutí o navrácení

31. Směrnice 2008/115 ukládá orgánům dotčeného členského státu dvojí povinnost. Podle čl. 6 odst. 1 této směrnice jsou vnitrostátní orgány povinny, aniž jsou dotčeny výjimky uvedené v odstavcích 2 až 5 tohoto ustanovení, vydat rozhodnutí o navrácení, jakmile je zjištěn neoprávněný pobyt státního příslušníka třetí země¹¹. Dále musí tytéž orgány zajistit účinný a rychlý výkon tohoto rozhodnutí v souladu s článkem 8 uvedené směrnice tím, že se ujistí, že přijatá opatření skutečně směřují k vyhoštění dotčené osoby. Z tohoto důvodu Soudní dvůr výslovně uvádí, že „povinnost, kterou článek 8 této směrnice ukládá členským státům, tj. povinnost provést vyhoštění v případech vyjmenovaných v odstavci 1 posledně uvedeného článku, musí být splněna v co nejkratší době“¹².

¹⁰ – Viz bod 2 tohoto stanoviska, jakož i citovaná judikatura.

¹¹ – Jak Soudní dvůr připomněl v bodě 31 svého rozsudku ze dne 6. prosince 2011, Achughbabian (C-329/11, dále jen „rozsudek Achughbabian“, EU:C:2011:807), „Aby nebyl ohrožen cíl směrnice 2008/115 [...] jsou příslušné orgány povinny jednat s náležitou péčí a bez průtahů zaujmout stanovisko k oprávněnosti pobytu dotčené osoby. Jakmile se zjistí, že jde o neoprávněný pobyt, musejí tyto orgány na základě čl. 6 odst. 1 uvedené směrnice přijmout rozhodnutí o navrácení, aniž jsou tím dotčeny výjimky upravené toutéž směrnicí“. Totéž platí pro opatření týkající se zajištění, která jsou stanovena zejména ve směrnici 2008/115. Tato opatření nesmějí ohrozit dosažení sledovaných cílů: „[ú]čelem zajišťovacích opatření ve smyslu směrnice 2008/115 přitom není stíhání nebo trestání trestných činů, ale dosažení cílů sledovaných touto směrnicí v oblasti navrácení“ [viz rozsudek ze dne 4. září 2025, Adrar (C-313/25 PPU, EU:C:2025:647, bod 50)].

¹² – Viz bod 2 tohoto stanoviska, jakož i citovaná judikatura.

32. Tento dvojí požadavek, tj. vydání rozhodnutí o navrácení v případě neoprávněného pobytu a jeho následný řádný výkon, odráží samotný účel směrnice 2008/115, který spočívá v organizaci účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat založené na společných normách, která zajistí, aby byly dotčené osoby vyhoštěny humánním způsobem a při plném respektování jejich lidských práv a důstojnosti¹³. Jak Soudní dvůr ustáleně připomíná, členské státy při provádění opatření stanovených směrnicí 2008/115 nesmějí přijímat postupy, které by „ohrozi[ly] dosažení cíle sledovaného uvedenou směrnicí, tedy vypracování účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí“¹⁴.

33. Z výše uvedeného vyplývá, že orgány dotčeného členského státu nemají pouze možnost, ale jsou v zásadě povinny¹⁵ vydat rozhodnutí o navrácení, jakmile je zjištěn neoprávněný pobyt dotčené osoby. Odchylna od této povinnosti je totiž možná pouze v případech výslovně uvedených v čl. 6 odst. 2 až 5¹⁶ směrnice 2008/115 nebo v případě, že by požadavky výlučně uvedené v článku 5 této směrnice bránily přijetí takového rozhodnutí.

Uplatňování směrnice 2008/115 a trestní pravomoc členských států

34. Je třeba posoudit, jaký je vztah řízení o navrácení a trestní pravomocí dotčeného členského státu zahájit trestní stíhání za činy, jež souvisejí či nesouvisejí s neoprávněným pobytem. V tomto ohledu považuji za nezbytné provést dvojí rozlišení. Existují situace, které již Soudní dvůr posoudil ve své judikatuře a které se týkají trestných činů přímo souvisejících s neoprávněným vstupem nebo pobytem státního příslušníka třetí země. Dále existují trestní stíhání a odsouzení za trestné činy, které nesouvisejí pouze s neoprávněným pobytem, což přesně odpovídá věci v původním řízení. Mám totiž za to, že povaha dotčené trestní sankce je relevantním kritériem pro odlišení těchto dvou kategorií.

35. Pokud jde o první kategorii, Soudní dvůr podle všeho tuto problematiku přesně vymezil a poskytl odpovědi, které jsou podle něj v souladu s cílem uvedeným v bodě 32 výše, který sleduje směrnice 2008/115. Z této judikatury vyplývá, že Soudní dvůr se snaží sladit užitečný účinek směrnice o navrácení na straně jedné a trestní pravomoc členských států na straně druhé¹⁷. Z toho vyplývá, že trestní sankce za neoprávněný pobyt na území členského státu nesmí mít za následek snížení užitečného účinku směrnice 2008/115 a zejména nesmí ohrozit účinný a rychlý výkon rozhodnutí o navrácení.

¹³ – Viz body 2 a 4 odůvodnění směrnice 2008/115.

¹⁴ – Viz rozsudky ze dne 28. dubna 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, dále jen „rozsudek El Dridi“, EU:C:2011:268, bod 59), a Achughbadian (bod 43). Viz také rozsudek ze dne 5. června 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, bod 38), který uvádí, že „podle čl. 79 odst. 2 SFEU je cílem směrnice 2008/115, jak vyplývá z bodů 2 a 11 jejího odůvodnění, zavedení účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat založené na společných normách pro navrácení osob humánním způsobem a při plném respektování jejich lidských práv a důstojnosti“. Viz rovněž rozsudky ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 121) a TQ (bod 70).

¹⁵ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 3. června 2021, Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432, bod 55). Je však třeba upřesnit, že jak bude analyzováno v bodě 44 tohoto stanoviska, z judikatury jasně vyplývá, že vydání rozhodnutí o navrácení předpokládá, že orgány dotčeného členského státu zohlední od samého počátku předvídatelné podmínky jeho výkonu, takže takové rozhodnutí nelze platně přijmout, pokud s ohledem na okolnosti dané věci nelze v praxi rozumně předpokládat, že k vyhoštění dojde. Dále považuji za užitečné poznamenat, že v dokumentu Komise nazvaném „Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných normách a postupech v členských státech při vrácení nelegálně pobývajících státních příslušníků třetích zemí“ [(COM(2005) 391 final) byla v čl. 8 odst. 1 uvedena možnost „výkon rozhodnutí o návratu odložit o přiměřenou dobu podle konkrétních okolností jednotlivého případu“. V konečném znění je tato možnost převzata do čl. 9 odst. 2, ale zaměřena na samotnou fázi „vyhoštění“. Toto přesunutí podle mého názoru odráží vůli normotvůrce zachovat povinnou a systematickou povahu vydání rozhodnutí o navrácení, přičemž členským státům ponechává manévrovací prostor pro přizpůsobení výkonu vyhoštění v čase s ohledem na okolnosti každého jednotlivého případu.

¹⁶ – Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, žádná z těchto výjimek se ve věcech v původním řízení neuplatní.

¹⁷ – Viz Leboeuf, L., „La Cour de justice à la poursuite d'une conciliation entre la compétence pénale des États membres et l'effet utile de la directive retour. CJUE, 1^{er} octobre 2015, Celaj, aff. C-290/14, EU:C:2015:640“, *Revue des affaires européennes – Law & European affairs*, 2015/4, s. 749.

36. Soudní dvůr tak v rozsudku El Dridi rozhodl, že trestní sankce není slučitelná se směrnicí 2008/115, pokud má za následek, že se neoprávněně pobývající státní příslušník třetího státu vyhne řízení o navrácení¹⁸. V návaznosti na tento rozsudek Soudní dvůr rovněž rozhodl, že trestní opatření zaměřená výhradně na neoprávněný pobyt nelze uplatnit před zahájením nebo v průběhu řízení o navrácení, pokud brání jeho provedení a ohrožují jeho účinnost¹⁹. To se týká zejména domácího vězení²⁰ nebo nahrazení povinnosti návratu pokutou²¹, které nejsou v souladu se směrnicí 2008/115. Naopak, pokud trestní sankce nebrání skutečnému návratu, například proto, že se jedná o sankci peněžní povahy, zůstává v souladu se směrnicí 2008/115²².

37. Pokud jde o druhou kategorii, tj. situaci, kdy státní příslušník třetí země spáchá trestný čin jiný než pouze neoprávněný pobyt, je třeba nejprve připomenout, že podle čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2008/115 „[č]lenské státy mohou rozhodnout, že tuto směrnici nepoužijí na státní příslušníky třetích zemí, [...] jejichž návrat je trestněprávní sankcí nebo důsledkem trestněprávní sankce podle vnitrostátního práva nebo kterých se týká vydávací řízení“. V takovém případě může být dotčená osoba vyňata z působnosti směrnice 2008/115, a členské státy jí proto mohou uložit trestní sankci z důvodu jejího neoprávněného pobytu, aniž by byly povinny postupovat v souladu s logikou judikatury vyplývající z rozsudku El Dridi.

38. Soudní dvůr to připomněl v rozsudku Achughbabian, když rozhodl, že „státní příslušníci třetích zemí, kteří vedle přečinu neoprávněného pobytu spáchali jeden nebo více dalších přečinů, mohou být případně podle čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2008/115 vyňati z její působnosti“²³. Tento přístup byl následně upřesněn v rozsudku Affum²⁴, v němž Soudní dvůr uvedl, že „směrnice 2008/115 nevylučuje možnost členských států ukládat trest odnětí svobody za spáchání jiných deliktů než těch, které souvisejí se samotným neoprávněným vstupem, a to i v situaci, kdy uvedené řízení dosud nebylo skončeno“²⁵.

39. Tato úvaha Soudního dvora se mi v kontextu projednávané věci jeví jako obzvláště důležitá, neboť Soudní dvůr používá výraz „ukládat“, a nikoli výraz „rozhodnout o uložení“ trestu. Podle mého názoru pojem „ukládat“²⁶ zahrnuje nejen obžalování za trestný čin a výrok o uložení trestu, ale v zásadě také jeho výkon. Kdyby se Soudní dvůr chtěl omezit pouze na pravomoc konstatovat spáchání trestného činu nebo na výrok o trestu, nepoužil by tak široký pojem jako „uložit“. Vzhledem k tomu, že Soudní dvůr potvrdil, že obě řízení, trestní a řízení o navrácení dotčené osoby, mohou být vedena souběžně, je samozřejmé, že to platí tím spíše, pokud trestní odsouzení předchází přijetí rozhodnutí o navrácení, jak je tomu ve věcech v původních řízeních.

40. Z výše uvedených úvah vyplývá, že smyslem ani účinkem směrnice 2008/115 není obecně omezovat trestní pravomoc členských států při sankcionování jiných trestných činů než těch, které se týkají neoprávněného vstupu nebo pobytu. Členské státy si tak zachovávají možnost

¹⁸ – Rozsudek El Dridi (body 58 až 62).

¹⁹ – Viz rozsudek Achughbabian (body 42 až 45).

²⁰ – Viz rozsudek ze dne 6. prosince 2012, Sagor (C-430/11, dále jen „rozsudek Sagor“, EU:C:2012:777, bod 45). Soudní dvůr konkrétně uvádí, že „riziko narušení řízení o navrácení nastává především tehdy, když platné právní předpisy nestanoví, že výkon trestu domácího vězení uloženého neoprávněně pobývajícím státnímu příslušníkovi třetího státu musí být ukončen, jakmile je možné provést vyhoštění uvedené osoby“.

²¹ – Viz rozsudek ze dne 23. dubna 2015, Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260, bod 37).

²² – Viz rozsudek Sagor (bod 36).

²³ – Rozsudek Achughbabian (bod 41).

²⁴ – Rozsudek ze dne 7. června 2016 (C-47/15, dále jen „rozsudek Affum“, EU:C:2016:408).

²⁵ – Rozsudek Affum (bod 65). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

²⁶ – Slovník Le Robert definuje pojem „stíhání“ takto: „Činnost spočívající v potlačování: trest, postih. Trestání zločinu. Trestání a prevence, dostupné on-line na adrese: <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/repression>.

uložit trest odnětí svobody za spáchání trestných činů nesouvisejících s neoprávněným pobytem a následně konstatovat neoprávněnost tohoto pobytu. V tomto ohledu je třeba uvést, že v projednávaných věcech X ani Y nezpochybňují neoprávněnou povahu svého pobytu na území dotčeného členského státu.

41. Jak již bylo uvedeno, jelikož členské státy nemají pouze možnost, ale jsou v zásadě povinny vydat rozhodnutí o navrácení od okamžiku, kdy je zjištěn neoprávněný pobyt, je třeba posoudit, zda samotná směrnice 2008/115 umožňuje soudržný výklad jejích článků 6 a 8.

Sladění povinností vyplývajících z článků 6 a 8 prostřednictvím článku 9 směrnice 2008/115

42. Níže se budu zabývat otázkou, zda lze přirozené napětí mezi články 6 a 8 směrnice 2008/115 zmírnit s ohledem na judikaturu Soudního dvora nebo prostřednictvím systematického výkladu těchto ustanovení, zejména v souvislosti s článkem 9 této směrnice.

43. Soudní dvůr ve své nedávné judikatuře odhalil existenci „obrácený“ vztah mezi články 6 a 8 směrnice 2008/115 v tom smyslu, že povinnost vydat rozhodnutí o navrácení podle článku 6 není uložena automaticky, ale bez dalšího předpokládá posouzení skutečné možnosti vyhoštění ve smyslu článku 8. Z této judikatury vyplývá, že vydání rozhodnutí o navrácení vyžaduje, aby byly od počátku zohledněny předvídatelné podmínky jeho výkonu, a to v tom smyslu, že rozhodnutí o navrácení nelze platně vydat, pokud není vyhoštění v praxi možné.

44. To je vodítko, které vyplývá z rozsudků ze dne 22. listopadu 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vyhoštění – Konopí pro léčebné použití)²⁷, TQ a M. V prvním z nich Soudní dvůr rozhodl, že rozhodnutí o navrácení nelze vydat, pokud by dotčená osoba, která je vážně nemocná a pobývá v zemi neoprávněně, byla v důsledku nedostupnosti vhodné léčby v zemi, do které má být navracena, vystavena skutečnému nebezpečí podstatného zkrácení délky života nebo náhlého, vážného a nezvratného zhoršení zdravotního stavu. Ve druhém případě Soudní dvůr mimo jiné požadoval, aby pro nezletilou osobu bez doprovodu bylo v zemi návratu nalezeno vhodné ubytování ještě před vydáním rozhodnutí o navrácení, jinak takové rozhodnutí nelze vydat. Ve věci, v níž byl vydán rozsudek M, Soudní dvůr v podstatě rozhodl, že státní příslušník třetího státu, který získal postavení uprchlíka v jiném členském státě, nemůže být ve státě, ve kterém pobývá neoprávněně, předmětem rozhodnutí o navrácení do země původu z důvodu zásady nenavrácení²⁸.

45. Domnívám se však, že tuto judikaturu nelze přenést na situaci dotčenou ve věci v původním řízení. Ve výše uvedených věcech totiž překážka vyhoštění spočívá především v situaci, která dotyčnou osobu čeká ve státě určení (riziko nelidského nebo ponižujícího zacházení, nedostatek vhodného ubytování, porušení zásady nenavrácení)²⁹. Naopak v případě dlouholetých nebo

²⁷ – C-69/21, EU:C:2022:913.

²⁸ – Rozsudek M (body 38 až 42).

²⁹ – V této souvislosti je třeba uvést, že v rozsudku TQ Soudní dvůr mimo jiné rozhodl, že článek 8 směrnice 2008/115 brání postupu orgánů dotčeného členského státu, které vydávají rozhodnutí o navrácení nezletilých osob bez doprovodu, aniž by přistoupily k jejich vyhoštění, dokud tyto nezletilé osoby nedosáhnou věku 18 let (body 79 a 80). Navzdory podobnosti spočívající v časovém oddělení rozhodnutí o navrácení a jeho výkonu se mi řešení přijaté v rozsudku TQ nezdá být přenositelné na věci v původním řízení. Rozsudek TQ se týkal nezletilých osob bez doprovodu a poukázal na nedostatečnou péči vnitrostátních orgánů při provádění ověření požadovaných článkem 10 směrnice 2008/115 ve prospěch zvláště zranitelné skupiny. Projednávané věci se naopak týkají dospělých osob odsouzených k dlouhým trestům odnětí svobody, dokonce k doživotnímu trestu, a faktické pozastavení vyhoštění vyplývá výlučně z výkonu těchto trestů.

doživotních trestů odnětí svobody, jako ve věcech v původních řízeních, vyplývá překážka vyhoštění z vnitrostátního prvku vlastního vykonávajícímu členskému státu, a to z výkonu trestu uloženého jeho trestními soudy.

46. Otázka možnosti vydání rozhodnutí o navrácení v případě nemožnosti vyhoštění z důvodu výkonu trestu odnětí svobody musí být proto posuzována podle jiné logiky, a to přímo v rámci systematiky směrnice 2008/115.

47. V tomto ohledu považuji za relevantní čl. 9 odst. 2 směrnice 2008/115. Situaci osoby odsouzené k trestu odnětí svobody lze posuzovat ve světle tohoto ustanovení, které upravuje právě případ, kdy rozhodnutí o vyhoštění nemůže být vykonáno okamžitě. Odstavec 2 tohoto článku stanoví, že členské státy mohou vyhoštění odložit „o přiměřenou dobu“ podle „konkrétních okolností jednotlivých případů“, zejména pokud existují technické důvody nebo důvody související se situací dotyčné osoby. Podle mého názoru lze odklad vyhoštění po dobu výkonu trestu odnětí svobody posuzovat právě v tomto rámci.

48. Zaprvé, ačkoli je pravda, že v odůvodnění odkladu jsou v čl. 9 odst. 2 směrnice 2008/115 uvedeny zdravotní nebo technické důvody, jako je „tělesný stav nebo duševní způsobilost státního příslušníka třetí země“ nebo „technické důvody, například nedostatečn[á] dopravní kapacitu nebo neúspěšné vyhoštění z důvodu nedostatečně zjištěné totožnosti“, není tento výčet vyčerpávající. Stanovením toho, že členské státy při rozhodování o odložení vyhoštění „o přiměřenou dobu“ „zohlední zejména“³⁰ tyto případy, podle mého názoru unijní normotvůrce v odstavci 2 článku 9 směrnice 2008/115 přiznal flexibilnější a, dalo by se říci, funkčnější úlohu ve srovnání s odstavcem 1 tohoto článku, který v tomto článku vyčerpávajícím způsobem uvádí případy, v nichž je odklad vyhoštění nutný.

49. V tomto ohledu má výraz „zejména“ rozhodující význam. Naznačuje, že uvedené důvody jsou příkladné a nejsou vyčerpávající³¹. Jinými slovy, směrnice 2008/115 výslovně připouští existenci jiných situací, v nichž nelze vyhoštění fakticky nebo právně provést okamžitě, i když bylo vydáno rozhodnutí o navrácení a povinnost provést vyhoštění „v co nejkratší době“ v zásadě nadále spočívá na členském státě³².

³⁰ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

³¹ – Podle mého názoru oba důvody uvedené jako příklady v druhém odstavci článku 9 směrnice 2008/115 zdůrazňují společné kritérium. Jedná se totiž o situace, kdy je vyhoštění dočasně nemožné nebo nesmyslné z důvodu objektivní překážky. Je pravda, že konečné znění tuto možnost vymezuje přesněji než čl. 8 odst. 1 původního návrhu Komise, který byl formulován obecněji (viz poznámka pod čarou 15 tohoto stanoviska). Domnívám se však, že zachování stejné základní logiky v čl. 9 odst. 2, tj. odložení o přiměřenou dobu podle konkrétních okolností jednotlivých případů, ukazuje, že normotvůrce chtěl zachovat tento prostor pro uvážení, ale zároveň jej začlenit do strukturovanějšího rámce. Pokud je však státní příslušník třetí země odsouzen k dlouhému trestu odnětí svobody a musí tento trest vykonat, je pro členský stát fakticky i právně nemožné provést jeho vyhoštění po dobu trvání výkonu trestu. Taková situace tedy spadá pod stejnou logiku jako případy uvedené v tomto čl. 9 odst. 2.

³² – Není od věci připomenout, že Soudní dvůr v bodě 45 rozsudku Achughabian upřesnil, že cíl vyhostit „v co nejkratší době“ by byl zmařen, „kdyby poté, co byl konstatován neoprávněný pobyt státního příslušníka třetí země, dotyčný členský stát před výkonem rozhodnutí o navrácení, či dokonce ještě před přijetím tohoto rozhodnutí vedl trestní stíhání, po kterém by případně následoval trest odnětí svobody. Takovýto postup by oddálil vyhoštění [...] a ostatně ani není vyjmenován mezi důvody pro odklad vyhoštění uvedenými v článku 9 směrnice 2008/115“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska). Tuto úvahu je však třeba vykládat ve světle bodu 44 tohoto rozsudku, v němž Soudní dvůr odpověděl na argument, podle kterého „články 8, 15 a 16 směrnice 2008/115 [...] nebrání tomu, aby členský stát uložil neoprávněnému pobývajícímu státnímu příslušníkovi třetí země trest odnětí svobody před vyhoštěním této osoby postupem upraveným směrnicí“. Z tohoto kontextu jasně vyplývá, že Soudní dvůr měl na mysli trestní stíhání související s neoprávněným pobytem, a nikoli odsouzení za jiné samostatné trestné činy.

50. Trest odnětí svobody uložený za trestné činy, které nesouvisejí s neoprávněným pobytem, totiž ze své podstaty znemožňuje provést vyhoštění před propuštěním dotčené osoby na svobodu. Jedná se o objektivní překážku, která nezávisí na vůli dotčené osoby a která podle mého názoru spadá do „konkrétních okolností jednotlivých případů“ ve smyslu čl. 9 odst. 2 směrnice 2008/115, a proto odůvodňuje odklad výkonu rozhodnutí o navrácení.

51. Zadruhé přímo ze systematiky čl. 9 odst. 2 směrnice 2008/115 lze dovozovat, že může být základem pro odklad vyhoštění během výkonu dlouholetého trestu odnětí svobody. Pojem „přiměřená doba“ sám o sobě neznamena „krátkou dobu“ nebo „přísně omezenou dobu“, ale odkazuje na dobu nezbytnou a přiměřenou ve vztahu k důvodu odkladu.

52. Jinými slovy, odklad nesmí být ani neurčitý, ani pevně stanovený. Musí být omezen na dobu nezbytně nutnou k odstranění objektivní překážky vyhoštění, kterou představuje trest odnětí svobody. Musí být rovněž pravidelně přezkoumává, což umožní posoudit jakoukoli změnu okolností, která nastala po přijetí rozhodnutí o navrácení a která by měla významný dopad na posouzení situace dotčené osoby s ohledem na směrnici 2008/115, a zejména na její článek 5³³. Příslušné orgány dotčeného členského státu musí zejména v přiměřených intervalech posuzovat, zda lze vyhoštění rozumně provést, zejména pokud se blíží okamžik podmíněného propuštění nebo přehodnocení uloženého trestu. Jakmile je propuštění předvídatelné, musí tyto orgány přehodnotit provedení návratu s ohledem na záruky stanovené v článku 5 směrnice 2008/115³⁴.

53. Zatřetí uznání toho, že dlouholetý trest uložený v trestním řízení by představoval překážku pro vydání samotného rozhodnutí o navrácení, by nutně znamenalo stanovit abstraktní hranici délky trestu, při jejímž překročení by členský stát nemohl takové rozhodnutí vydat. Stanovení takové hranice však nemá ve směrnici 2008/115 žádnou oporu. Článek 6, který v zásadě ukládá vydání rozhodnutí o navrácení v případě neoprávněného pobytu, ani články 8 a 9, které upravují jeho výkon a odklad, nerozlišují mezi „krátkými“ a „dlouholetými“ tresty a nestanoví zvláštní režim pro doživotní tresty odnětí svobody.

54. Domnívám se, že zavedení přísného časového kritéria (jeden, pět, deset nebo třicet let vězení?) prostřednictvím výkladu by znamenalo, že by do směrnice 2008/115 byla doplněna podmínka, kterou neobsahuje. Kromě toho by rozmanitost vnitrostátních trestních systémů, režimů podmíněného propuštění a způsobů úpravy trestů nutně vedla k rozdílným prahovým hodnotám v jednotlivých členských státech, což by mohlo ohrozit právní jistotu, roztržít režim navrácení a v konečném důsledku snížit užitečný účinek směrnice 2008/115.

55. Začtvrté, jak zejména poukázala nizozemská vláda, kritérium založené pouze na délce trestu by mělo paradoxní účinky s ohledem na účel směrnice 2008/115. Pachatelé nejzávažnějších trestných činů, odsouzení k velmi vysokým trestům nebo k doživotnímu vězení, jako jsou osoby dotčené ve věcech v původních řízeních, by se vyhnuli vydání rozhodnutí o navrácení v okamžiku jejich odsouzení v trestním řízení, neboť k jejich vyhoštění by mohlo dojít až za velmi dlouhou dobu, zatímco osoby potrestané mírnějším trestem by zůstaly plně podřízeny režimu této směrnice.

56. Taková úprava by podle mého názoru vedla k těžko odůvodnitelnému rozdílnému zacházení. Čím závažnější by byl trestný čin, tím více by byla dotčená osoba v praxi v okamžiku jejího odsouzení v trestním řízení „chráněna“ před přijetím rozhodnutí o neoprávněnosti jejího pobytu

³³ – Obdobně viz rozsudek ze dne 19. prosince 2024, Kaduna (C-244/24 a C-290/24, EU:C:2024:1038, zejména bod 143).

³⁴ – Je rovněž třeba uvést, že v návaznosti na rozsudek TQ (bod 81) Soudní dvůr vyžaduje aktualizované posouzení rizik vyhoštění a dopadů vyhoštění na rodinný život.

a jejím vyhoštěním. Soudní dvůr však ustáleně připomíná, že smyslem směrnice 2008/115 je právě zabránit paralelním režimům řízení o neoprávněném pobytu tím, že stanoví jednotný rámec pro přijímání a výkon rozhodnutí o navrácení³⁵. Délka trestu proto nemůže být faktorem, který by ovlivňoval samotné vydání rozhodnutí o navrácení.

57. Zapáté takový přístup je v souladu s cílem účinnosti, který sleduje směrnice 2008/115. Jak uvedla zejména Komise a německá a nizozemská vláda, pokud je rozhodnutí o navrácení přijato během výkonu trestu, mají orgány dostatek času na to, aby předem připravily konkrétní podmínky vyhoštění, tak aby k němu mohlo dojít co nejdříve ve smyslu čl. 8 odst. 1 směrnice 2008/115, jakmile bude uložený trest vykonán. Jak uvedly belgická a nizozemská vláda, umožňuje také zachovat možnost využití mezinárodních nástrojů týkajících se předání odsouzených osob³⁶, které předpokládají existenci předem přijatého opatření o vyhoštění, aniž by směrnice 2008/115 bránila jejich použití, pokud jsou dodržovány záruky, které stanoví.

58. Zašesté vztah mezi rozhodnutím o navrácení a tresty odnětí svobody lze užitečně osvětlit rozsudkem Gnandi³⁷. V uvedeném rozsudku Soudní dvůr dospěl k závěru, že po zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu v prvním stupni se pobyt dotýčné osoby stává neoprávněným ve smyslu směrnice 2008/115, takže může být vydáno rozhodnutí o navrácení, které může být dokonce vydáno v jednom aktu s rozhodnutím o ukončení neoprávněného pobytu. Dodal však, že pokud má opravný prostředek proti tomuto rozhodnutí o navrácení odkladný účinek, musí být všechny účinky tohoto rozhodnutí pozastaveny až do konečného výsledku odvolacího řízení, přičemž dotčená osoba si mezitím zachovává práva nezbytná k ochraně zásady nenavrácení. Soudní dvůr tak uznal souběžnou existenci tří prvků: neoprávněného pobytu, již vydaného rozhodnutí o navrácení a právní nemožnosti vykonat vyhoštění po určitou dobu. Podle Soudního dvora tomu směrnice 2008/115 nebrání, ale upravuje jejich vzájemný vztah prostřednictvím stanoveného režimu odkladu.

59. Tuto logiku lze *mutatis mutandis* analogicky aplikovat na situaci státního příslušníka třetí země odsouzeného k dlouholetému nebo doživotnímu trestu odnětí svobody s možností zkrácení délky výkonu trestu³⁸. Jakmile je zjištěna neoprávněnost pobytu, musí členský stát v zásadě vydat rozhodnutí o navrácení podle článku 6 směrnice 2008/115. Překážka spočívající ve věznění nesmí být řešena zdržením se jakéhokoli rozhodnutí, ale odložením jeho výkonu o „přiměřenou dobu“ ve smyslu čl. 9 odst. 2 této směrnice.

60. A konečně zasedmé případ doživotního trestu odnětí svobody podle mého názoru vyžaduje samostatnou analýzu. Pokud lze trest odnětí svobody na doživotí zkrátit, tj. může být předmětem úprav, pravidelného přezkoumání nebo podmíněného propuštění, přetrvává možnost propuštění, byť vzdálená. V tomto kontextu je odklad výkonu rozhodnutí o navrácení v souladu se směrnicí 2008/115, pokud je založen na identifikovatelné možnosti budoucího vyhoštění a je předmětem

³⁵ – Viz zejména rozsudky El Dridi (body 31 a 55); Achughbabian (bod 43); Sagor (bod 32) a Affum (body 61, 82 a 86), kde se v podstatě připomíná, že směrnice 2008/115 má za cíl zavést účinnou politiku navrácení založenou na „společných normách a postupech“.

³⁶ – Viz zejména článek 3 dodatkového protokolu k Úmluvě o předávání odsouzených osob.

³⁷ – Rozsudek ze dne 19. června 2018 (C-181/16, dále jen „rozsudek Gnandi“, EU:C:2018:465).

³⁸ – Analogie s rozsudkem Gnandi však musí být používána s opatrností. Na prvním místě, překážka vyhoštění nemá stejnou povahu. V rozsudku Gnandi vyplývala z unijního práva: opravný prostředek proti zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu s odkladným účinkem a z toho vyplývající právo setrvat. Nemožnost vyhoštění tak přímo vyplývala z nutnosti zajistit účinný opravný prostředek a dodržování zásady nenavrácení. V projednávaných věcech je překážka výlučně trestní a vnitrostátní povahy. Jedná se totiž o výkon dlouhého trestu nebo doživotního vězení v bezpečném členském státě, který nesouvisí s právem pobytu přiznaným unijním právem. Na druhém místě se radikálně liší časový horizont. Pozastavení v rozsudku Gnandi je omezeno na dobu trvání opravného prostředku, zatímco v tomto případě může překážka trvat deset, patnáct nebo dvacet let, případně i celý život. Schéma použité v rozsudku Gnandi (konstatovaný neoprávněný pobyt, přijaté rozhodnutí o navrácení, ale pozastavení výkonu v konkrétním právním rámci) lze proto uvést pouze jako analogii, nikoli jako přenositelný příklad.

pravidelného přezkumu. Jak bylo uvedeno v bodech 51 a 52 výše, pojem „přiměřená doba“ se tedy může vztahovat značnou dobu, pokud orgány pravidelně ověřují, zda a v jakém časovém horizontu by vyhoštění s ohledem na vývoj trestní situace dotčené osoby bylo možné ve skutečnosti uplatnit.

61. Naproti tomu, pokud trest odnětí svobody na doživotí nelze zkrátit, tedy pokud není stanoven žádný mechanismus propuštění nebo úpravy a ve vnitrostátním právu neexistuje žádná možnost propuštění na svobodu³⁹, samotná logika směrnice 2008/115 podle mého názoru naráží na své limity, pokud jde o povinnost vydat rozhodnutí o navrácení. Pojem „přiměřená doba“ nelze rozšířit tak, aby zahrnoval neomezený odklad, který by v praxi znamenal odklad vyhoštění na neurčitý okamžik. Takový neomezený odklad by byl v rozporu s podmínkou skutečně reálné možnosti vyhoštění⁴⁰ a byl by v rozporu s cílem této směrnice, jejímž účelem je zavést účinnou politiku vyhošťování a dobrovolný návrat neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, jak bylo připomenuto v bodě 32 výše.

62. Toto rozlišení mezi tresty, které lze zkrátit, a tresty, které nelze zkrátit, vede nakonec k posouzení uplatnění zásady proporcionality⁴¹ ve vztahu k směrnici 2008/115. Jak bylo opakovaně uvedeno v judikatuře týkající se této směrnice, tato zásada musí být dodržována ve všech fázích řízení o navrácení⁴². Pokud jde o oddělení rozhodnutí o navrácení od vyhoštění státního příslušníka třetího země, je třeba zaujmout diferencovaný přístup. Pokud jde o povinnost vyplývající z čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 vydat rozhodnutí o navrácení vůči neoprávněně pobývajícímu státnímu příslušníkovi třetí země, jsem předně toho názoru, že kromě výjimek stanovených v odstavcích 2 až 5 tohoto ustanovení a zájmů uvedených v článku 5 této směrnice nemůže zásada proporcionality učinit z délky trestu kritérium, které by podmiňovalo samotné vydání rozhodnutí.

63. Tato zásada dále vyžaduje, aby rozhodnutí o navrácení bylo vydáno a ponecháno v platnosti pouze tehdy, pokud je spojena s reálnou možností budoucího vyhoštění. Pouze výjimečné případy, které se vyznačují neexistencí jakékoli možnosti vyhoštění, jako jsou doživotní tresty odnětí svobody bez možnosti podmíněného propuštění, mohou vést k závěru, že rozhodnutí o navrácení, které zůstane navždy nevykonatelné, již nesplňuje cíl směrnice 2008/115, a nemůže být proto vydáno, aniž by byly porušeny požadavky unijního práva.

³⁹ – Domnívám se, že je důležité zdůraznit, že taková hypotéza zůstává do značné míry teoretická, protože situace tohoto typu by se s velkou pravděpodobností dostala do rozporu s článkem 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“), jak jej vykládá Evropský soud pro lidská práva. Podle tohoto soudu EÚLP v zásadě nezakazuje ukládání trestu doživotního vězení. Aby však byl takový trest v souladu s článkem 3 EÚLP, musí být z právního i faktického hlediska možné jej zkrátit, tj. musí nabízet jak možnost propuštění, tak možnost přezkoumání [viz EÚLP, 9. července 2013, *Vinter a další v. Spojené království* [GC] (CE:ECHR:2013:0709JUD006606909, body 110 a 122)]. Viz také k témuž tématu ESLP, 26. dubna 2016, *Murray v. Nizozemsko* [GC] (CE:ECHR:2016:0426JUD001051110, body 101 až 104); ESLP, 17. ledna 2017, *Hutchinson v. Spojené království* [GC] (CE:ECHR:2017:0117JUD005759208, bod 42) a ESLP, 13. června 2019, *Marcello Viola v. Itálie* (č. 2) (CE:ECHR:2019:0613JUD007763316, §136): „lidská důstojnost, která je jádrem systému zavedeného Úmluvou, brání tomu, aby byla osoba zbavena svobody donucením, aniž by se současně usilovalo o její resocializaci a aniž by jí byla dána šance, že tuto svobodu jednoho dne znovu získá“ (viz obecně k této otázce Maierhöfer, C., „Artikel 3. Verbot des Folter“, in Frowein/Peukert, *Europäische Menschenrechtskonvention. EMRK-Kommentar*, N. P. Engel Verlag, Kehl am Rhein, 2024, 4. vydání, s. 130 a násl.). Kromě toho je třeba poznamenat, jak bylo uvedeno v bodě 13 tohoto stanoviska, že v případě X v původním řízení, bude otázka udělení milosti v každém případě posouzena po 25 letech vězení.

⁴⁰ – Když hovořím o neexistenci „skutečného předpokladu pro vyhoštění“, odkazuji na pojem „reálný předpoklad pro vyhoštění“ uvedený v čl. 15 odst. 4 směrnice 2008/115, jak jej vyložil Soudní dvůr v rozsudku ze dne 30. listopadu 2009, *Kadzoev* (C-357/09 PPU, EU:C:2009:741). Tento odkaz se však týká odlišné problematiky, a to zajištění za účelem navrácení, a nikoli problematiky, která vyvstává v projednávání věcech.

⁴¹ – Připomínám, že pokud jde o EÚLP, byla by zpochybněna slučitelnost trestu doživotního vězení, který z právního ani faktického hlediska nelze zkrátit, s článkem 3 uvedené úmluvy (viz poznámka pod čarou 39 tohoto stanoviska).

⁴² – Viz rozsudky *El Dridi* (bod 41) a ze dne 11. června 2015, *Zh. a O.* (C-554/13, EU:C:2015:377, bod 49).

64. Konečně jsem toho názoru, že články 6 a 8 směrnice 2008/115 musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání vydání rozhodnutí o navrácení neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země, který vykonává dlouholetý trest odnětí svobody, pokud jeho vyhoštění nastane až po skončení tohoto trestu, pokud orgány pravidelně ověřují, zda lze vyhoštění s ohledem na vývoj trestní situace dotčené osoby konkrétně uplatnit. Naproti tomu tato ustanovení z hlediska zásady proporcionality brání vydání rozhodnutí o navrácení, pokud by doživotní trest odnětí svobody bez možnosti zkrácení trestu vyloučil jakoukoli možnost vyhoštění, protože by se stalo fakticky nemožným.

Ke druhé otázce

65. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda směrnice 2008/115, a zejména její čl. 6 odst. 4, musí být vykládána v tom smyslu, že ukládá členskému státu, který rozhodne o dlouholetém uvěznění neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země, aniž může vůči němu vydat rozhodnutí o navrácení, povinnost vydat mu povolení nebo oprávnění k pobytu, byť jen dočasně.

66. Jak uvedl předkládající soud, tato otázka by vyvstala pouze v případě, že by na první otázku bylo odpovězeno tak, že směrnice 2008/115 v takové situaci brání vydání rozhodnutí o navrácení vůči dotčenému státnímu příslušníkovi. Pouze v takovém případě, kdy by bylo možné zahájit řízení o navrácení, by vyvstala otázka, zda je členský stát povinen „legalizovat“ pobyt dotčené osoby na svém území tím, že jí udělí oprávnění k pobytu.

67. Pokud by bylo nezbytné odpovědět na tuto druhou otázku, je třeba nejprve připomenout působnost směrnice 2008/115. Podle ustálené judikatury cílem této směrnice není vyčerpávajícím způsobem harmonizovat pravidla členských států týkající se pobytu státních příslušníků třetích zemí. Stanoví společná pravidla a postupy pouze pro přijímání rozhodnutí o navrácení a výkonu těchto rozhodnutí⁴³. Ve stejném smyslu Soudní dvůr upřesnil, že směrnice 2008/115 nemá za cíl upravovat situaci státních příslušníků třetích zemí, vůči nimž nelze vydat žádné rozhodnutí o navrácení, takže členské státy zůstávají příslušné k tomu, aby v souladu s unijním právem určily režim, který se vztahuje na jejich přítomnost na území⁴⁴.

68. Článek 6 odst. 4 směrnice 2008/115 kromě toho stanoví, že členské státy mohou kdykoli rozhodnout o udělení povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu ze solidárních, humanitárních nebo jiných důvodů, a to i po přijetí rozhodnutí o navrácení, přičemž v takovém případě je posledně uvedené rozhodnutí zrušeno nebo pozastaveno. Jak uvedl Soudní dvůr, tato možnost se neomezuje na výslovně uvedené důvody, ale umožňuje členským státům opírat se o jakýkoli jiný důvod, který považují za vhodný⁴⁵. Článek 6 odst. 4 se však omezuje na uznání prostoru pro uvážení členských států; nevytváří naopak pozitivní povinnost udělit povolení k pobytu v situacích, kdy směrnice neumožňuje nebo již neumožňuje vydání rozhodnutí o navrácení⁴⁶.

⁴³ – Jak vyplývá zejména z rozsudku M (bod 43).

⁴⁴ – Viz rozsudek M (body 44 a 45). Připomínám, že v této věci vyplývala nemožnost vydat rozhodnutí o navrácení zejména z uplatnění zásady nenavrácení.

⁴⁵ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. října 2022, Centre public d'action sociale de Liège (Zpětvzetí nebo pozastavení rozhodnutí o navrácení) (C-825/21, EU:C:2022:810, bod 43). Soudní dvůr v tomto ohledu uvedl, že posuzovací pravomoc přiznaná unijním normotvůrcem členským státům je „velmi široká“ (bod 44 tohoto rozsudku).

⁴⁶ – Tak například v rozsudku ze dne 22. listopadu 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vyhoštění – Konopí pro léčebné použití) (C-69/21, EU:C:2022:913, bod 86), Soudní dvůr dospěl k závěru, že směrnice 2008/115 „se omezuje na to, že umožňuje členským státům přiznat ze solidárních nebo humanitárních důvodů právo pobytu na základě vnitrostátního práva, a nikoli unijního práva státním příslušníkům třetích zemí neoprávněně pobývajícím na jejich území“.

69. Za těchto okolností se domnívám, že směrnice 2008/115 neukládá dotčenému členskému státu povinnost udělit povolení k pobytu neoprávněně pobývajícímu státnímu příslušníkovi třetí země během výkonu jeho trestu odnětí svobody v tomto členském státě.

Závěry

70. Ve světle výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky, které položila Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) takto:

„1) Články 6 a 8 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí

musí být vykládány v tom smyslu, že

nebrání vydání rozhodnutí o navracení neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země, který vykonává dlouholetý trest odnětí svobody, pokud jeho vyhoštění nastane až po skončení tohoto trestu, pokud orgány pravidelně ověřují, zda lze vyhoštění s ohledem na vývoj trestní situace dotčené osoby konkrétně uplatnit. Naproti tomu tato ustanovení z hlediska zásady proporcionality brání vydání rozhodnutí o navracení, pokud by doživotní trest odnětí svobody bez možnosti zkrácení trestu vyloučil jakoukoli možnost vyhoštění, protože by se stalo fakticky nemožným.

2) Směrnice 2008/115

musí být vykládána v tom smyslu, že

neukládá dotčenému členskému státu povinnost udělit povolení k pobytu neoprávněně pobývajícímu státnímu příslušníkovi třetí země během výkonu jeho trestu odnětí svobody v tomto členském státě.“