

Úřední věstník

Evropské unie

L 339



České vydání

Právní předpisy

Ročník 60

19. prosince 2017

Obsah

II Nelegislativní akty

ROZHODNUTÍ

- ★ **Rozhodnutí Komise (EU) 2017/2336 ze dne 7. února 2017 o SA.21877 (C 24/2007), SA.27585 (2012/C) a SA.31149 (2012/C) – Německo – Údajná státní podpora ve prospěch společností Flughafen Lübeck GmbH, Infratil Limited, Ryanair a dalších leteckých společností využívajících letiště (oznámeno pod číslem C(2017) 602) ⁽¹⁾** 1
- ★ **Rozhodnutí Komise (EU) 2017/2337 ze dne 29. května 2017 o částkách přidělených na poskytování technické podpory v odvětví zemědělství a na produkci jakostních zemědělských produktů a jejich uvádění na trh podle zákona o mléku a tucích v rámci státní podpory SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN)) (oznámeno pod číslem C(2017) 3487)** 50

DOPORUČENÍ

- ★ **Doporučení Komise (EU) 2017/2338 ze dne 16. listopadu 2017 o zavedení společné „příručky k navracení osob“, kterou mají příslušné orgány členských států používat při plnění úkolů souvisejících s navracením osob** 83

⁽¹⁾ Text s významem pro EHP.

II

(Nelegislativní akty)

ROZHODNUTÍ

ROZHODNUTÍ KOMISE (EU) 2017/2336

ze dne 7. února 2017

o SA.21877 (C 24/2007), SA.27585 (2012/C) a SA.31149 (2012/C) – Německo – Údajná státní podpora ve prospěch společností Flughafen Lübeck GmbH, Infratil Limited, Ryanair a dalších leteckých společností využívajících letiště

(oznámeno pod číslem C(2017) 602)

(Pouze německé znění je závazné)

(Text s významem pro EHP)

EVROPSKÁ KOMISE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 108 odst. 2 první pododstavec této smlouvy,

poté, co vyzvala zúčastněné strany k podání připomínek v souladu s výše uvedenými ustanoveními ⁽¹⁾, a s ohledem na tyto připomínky,

poté, co vyzvala zúčastněné strany k podání připomínek v souladu s výše uvedenými ustanoveními ⁽²⁾, a s ohledem na tyto připomínky,

vhledem k těmto důvodům:

1. POSTUP

1.1. ŘÍZENÍ SA.21877

- (1) V letech 2002, 2003, 2004, 2005 a 2006 Komise obdržela několik stížností od letecké společnosti Air Berlin, nevládní organizace v oblasti životního prostředí (Bund Umwelt und Naturschutz) a soukromých občanů, které se týkaly údajné státní podpory ve prospěch společnosti Flughafen Lübeck GmbH (dále jen „FLG“), společnosti Infratil Limited (dále jen „Infratil“) ⁽³⁾ a letecké společnosti Ryanair ⁽⁴⁾.
- (2) Dne 7. listopadu 2005 požádala Komise Německo o informace, které Německo poskytlo dne 7. února 2006. Další informace si vyžádala dopisem ze dne 22. března 2006, na nějž Německo odpovědělo dne 12. června 2006. Setkání mezi útvary Komise, společností Infratil, většinovým vlastníkem společnosti provozující letiště, a hanzovním městem Lübeck (Hansestadt Lübeck) se konala ve dnech 14. října a 4. prosince 2006. V návaznosti na tato setkání poskytla společnost Infratil doplňující informace e-maily a faxy ze dne 16. a 31. října 2006, 6. listopadu 2006 a 4., 6. a 21. prosince 2006.

⁽¹⁾ Úř. věst. C 287, 29.11.2007, s. 27.

⁽²⁾ Úř. věst. C 295, 7.12.2007, s. 29, a Úř. věst. C 241, 10.8.2012, s. 56.

⁽³⁾ Infratil je investiční společnost působící v oblasti infrastruktury se sídlem na Novém Zélandu. Investuje do energetiky, letišť a odvětví veřejné dopravy. Vlastnila a provozovala zejména tato letiště: Wellington International Airport (Nový Zéland), Glasgow Prestwick Airport a Kent International Airport (Spojené království). Mezitím své investice na evropských letištích odprodala.

⁽⁴⁾ Ryanair je irská letecká společnost a člen Evropského sdružení nízkonákladových leteckých společností. Podnikání této letecké společnosti bylo spojeno s vedlejšími, regionálními letišti. Letecká společnost v současnosti provozuje lety do přibližně 160 evropských destinací. Společnost Ryanair měla homogenní letecký park sestávající z 272 letadel typu Boeing 737-800 se 189 sedadly. V době přijetí rozhodnutí o zahájení řízení v roce 2007 provozovala společnost Ryanair z letiště Lübeck 23 letů týdně do pěti evropských destinací, konkrétně London-Stansted (Spojené království), Milán-Bergamo a Pisa (Itálie), Palma de Mallorca (Španělsko) a Stockholm-Skavsta (Švédsko).

- (3) Dopisem ze dne 18. ledna 2007 Německo požádalo Komisi, aby pozastavila předběžné šetření spisu. Dopisem ze dne 2. května 2007 Komise tuto žádost zamítla.
- (4) Dne 24. dubna 2007 Německo zaslalo Komisi doplňující připomínky. Dne 21. června 2007 se konalo setkání zástupců Německa a útvarů Komise.
- (5) Dopisem ze dne 10. července 2007 Komise informovala Německo o svém rozhodnutí zahájit řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU, pokud jde o financování letiště Lübeck, finanční vztahy mezi hanzovním městem Lübeck a společností Infratil a finanční vztahy letiště se společností Ryanair (dále jen „rozhodnutí o zahájení řízení z roku 2007“). Formální vyšetřovací řízení bylo zaevidováno jako věc č. SA.21877 (C 24/2007).
- (6) Dne 24. října 2007 byla přijata oprava rozhodnutí o zahájení řízení z roku 2007.
- (7) Rozhodnutí o zahájení řízení z roku 2007 bylo zveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie* ⁽¹⁾ dne 29. listopadu 2007. Oprava byla zveřejněna dne 7. prosince 2007 ⁽²⁾. Komise v něm vyzvala zúčastněné strany, aby ve lhůtě jednoho měsíce od data zveřejnění podaly k předmětným opatřením své připomínky.
- (8) Komise obdržela připomínky od společností Ryanair, Air Berlin, Infratil, FLG, dvou nevládních organizací ⁽³⁾, Obchodní a průmyslové komory Lübeck (dále jen „IHK Lübeck“) ⁽⁴⁾, německého sdružení leteckých společností (Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften, dále jen „BDF“) a fyzických osob ⁽⁵⁾. Na tyto připomínky Německo reagovalo dne 17. dubna 2008.
- (9) Nezávislý poradce Komise, společnost Ecorys, si vyžádala od Německa informace dne 24. července 2008 za účelem vypracování zprávy v dané věci. Německo se obrátilo na Komisi dne 1. srpna 2008, aby zpochybnilo právo společnosti Ecorys získat informace a dokumenty. Komise odpověděla dne 8. srpna 2008 a potvrdila, že pravomocí Komise se v této věci rozšiřují i na Ecorys. Požadované informace tedy společnost získala dne 18. září 2008.
- (10) Dne 16. dubna 2009 si Komise od Německa vyžádala další informace. Německo požádalo o prodloužení lhůty dne 21. dubna 2009 a znovu dne 7. července 2009. Požadované informace byly předloženy dne 30. října 2009. Dne 29. října 2009 si Komise vyžádala další informace, které Německo předložilo dne 16. prosince 2009.
- (11) Dne 17. října 2010 Komise obdržela informace od společnosti Air Berlin.
- (12) Dopisem ze dne 28. března 2011 si Komise od Německa vyžádala doplňující informace. Německo požádalo o prodloužení lhůty dne 15. dubna 2011. Dne 20. dubna 2011 Komise vyhověla žádosti Německa o prodloužení lhůty. Dne 21. dubna 2011 Německo požádalo o další prodloužení lhůty, které Komise poskytla dne 27. dubna 2011. Německo předložilo první část požadovaných informací dne 16. května 2011. V dopise ze dne 20. května 2011 měla Komise za to, že předložené informace jsou neúplné, a požádala o zbývající informace. Německo to zpochybnilo dopisem ze dne 7. června 2011. Komise odpověděla dne 15. června 2011 a žádala chybějící informace.
- (13) Dne 8. dubna 2011 zaslala Komise společnosti Ryanair dotazník. Odpovědi se Komisi vrátily do 4. července 2011. Dne 18. července 2011 Komise tato podání postoupila Německu a vyzvala ho, aby do 18. srpna 2011 podalo připomínky. Dne 8. srpna 2011 Komise zaslala přeloženou verzi podání společnosti Ryanair Německu a prodloužila Německu lhůtu pro podání připomínek do 9. září 2011. Připomínky Německa byly nakonec Komisi zaslány dne 8. září 2011. Dne 7. února 2012 si Komise vyžádala od společnosti Ryanair další informace týkající se studie společnosti Oxera, které společnost Ryanair předložila dne 4. července 2011. Dne 13. února 2012 společnost Ryanair požádala o prodloužení lhůty na odpověď. Dne 16. února 2012 společnost Oxera požádala Komisi o vysvětlení týkající se jedné z položených otázek. Komise toto vysvětlení předložila dne 17. února 2012. Společnost Ryanair zaslala své připomínky dne 13. dubna 2012. Tyto připomínky zaslala Komise Německu dne 27. června 2012. Německo předložilo připomínky k podáním společnosti Ryanair dopisem ze dne 10. září 2012.

⁽¹⁾ Úř. věst. C 287, 29.11.2007, s. 27.

⁽²⁾ Úř. věst. C 295, 7.12.2007, s. 29.

⁽³⁾ Schutzgemeinschaft gegen Fluglärm Lübeck und Umgebung Groß Grönu a Check-in Lübeck e.V.

⁽⁴⁾ Industrie- und Handelskammer zu Lübeck (IHK).

⁽⁵⁾ Peter C. Klanowski a Horst Conrad.

- (14) Závěrečná zpráva společnosti Ecorys ze dne 29. března 2011 byla Německu zaslána dne 29. června 2011 a Německo bylo vyzváno k podání připomínek. Překlad zprávy byl Německu zaslán dne 24. srpna 2011 a Německo bylo vyzváno k podání připomínek do 26. září 2011. Německo zaslalo své připomínky dne 10. října 2011.
- (15) Dne 30. června 2011 Německo zaslalo druhou část informací požadovaných Komisí. Dne 29. června 2011 Německo odpovědělo na dopis Komise ze dne 15. června 2011. Dne 5. července 2011 Komise požádala Německo, aby zaslalo chybějící informace. Chybějící informace Německo zaslalo dne 15. července 2011.
- (16) Dne 4. července 2011 zaslala společnost Ryanair Komisi připomínky, které byly dne 8. srpna 2011 předány Německu. Německo zaslalo své připomínky k těmto podáním dne 8. října 2011.
- (17) Dne 20. února 2012 si Komise od Německa vyžádala další informace. Dne 19. března 2012 Německo požádalo o prodloužení lhůty k předložení informací do 17. dubna 2012. Této žádosti Komise vyhověla dne 21. března 2012. Dopisem ze dne 17. dubna 2012 Německo odpovědělo na otázky Komise ze dne 24. února 2012. Dne 18. dubna 2012 Komise požádala Německo, aby do 28. dubna 2012 zaslalo chybějící informace, bez možnosti prodloužení lhůty. Komise dále uvedla, že v případě nesplnění bude vydán příkaz k poskytnutí informací podle čl. 10 odst. 3 nařízení Rady (ES) č. 659/1999⁽¹⁾. Schůzka zástupců Komise a Německa se konala dne 2. května 2012. Dne 3. května 2012 Komise souhlasila s prodloužením lhůty do 11. května 2012. Dopisem ze dne 7. května 2012 Německo upozornilo na procesní chyby na straně Komise a odmítlo další informace předložit.
- (18) Dopisem ze dne 10. dubna 2013 společnost Ryanair zaslala Komisi zprávu týkající se přístupu společnosti Oxera k zásadě tržně jednajícího hospodářského subjektu (dále jen „zásada tržně jednajícího hospodářského subjektu“). Zpráva byla zaslána Německu dne 3. května 2013. Další podání společnosti Ryanair byla Komisi zaslána dne 20. prosince 2013.
- (19) Dopisem ze dne 24. února 2014 Komise vyzvala společnost Ryanair, aby předložila své připomínky k použití pokynů pro leteckou dopravu z roku 2014⁽²⁾. Dne 21. března 2014 Komise vyzvala společnost Infratil, aby předložila své připomínky k pokynům pro leteckou dopravu z roku 2014. Formální výzva pro všechny zúčastněné strany k podání připomínek k pokynům pro leteckou dopravu z roku 2014 byla zveřejněna v Úředním věstníku dne 15. dubna 2014⁽³⁾. Německo zaslalo své připomínky dne 12. května 2014. Další připomínky předložily společnosti Air Berlin a Infratil a sdružení *Schutzgemeinschaft gegen Fluglärm Lübeck und Umgebung eV* (dále jen „SGF“)⁽⁴⁾.

1.2. ŘÍZENÍ SA.27585 A SA.31149

- (20) Dne 28. ledna 2009 zaslalo sdružení SGF stížnost týkající se věci SA.21877. Tato stížnost byla zaevidována jako věc státní podpory č. CP 31/2009 (SA.27585).
- (21) Dopisem ze dne 5. února 2009 si Komise od Německa vyžádala informace týkající se tiskových zpráv o letišti Lübeck. Německo odpovědělo dopisy ze dne 5. března 2009 a 12. března 2009.
- (22) Dopisem ze dne 16. dubna 2009 si Komise od Německa vyžádala další informace. Německo odpovědělo dne 9. července 2009.
- (23) Dne 22. června 2010 a 30. června 2010 podalo sdružení SGF další stížnost, v níž tvrdilo, že Německo poskytl další protiprávní státní podporu ve prospěch společností FLG a Infratil. Tato stížnost byla zaevidována jako věc státní podpory č. CP 162/2010 (SA.31149).
- (24) Komise tuto stížnost zaslala Německu dopisem ze dne 7. července 2010 a požádala ho, aby se k ní vyjádřilo. Dopisem ze dne 13. července 2010 požádalo Německo o prodloužení lhůty. Komise žádosti vyhověla dopisem ze dne 14. října 2010.

⁽¹⁾ Nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie (Úř. věst. L 83, 27.3.1999, s. 1).

⁽²⁾ Sdělení Komise – Pokyny ke státní podpoře letišť a leteckých společností (Úř. věst. C 99, 4.4.2014, s. 3).

⁽³⁾ Úř. věst. C 113, 15.4.2014, s. 30.

⁽⁴⁾ Jedná se o nevládní organizaci registrovanou podle pravidel směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/35/ES ze dne 26. května 2003 o účasti veřejnosti na vypracovávání některých plánů a programů týkajících se životního prostředí a o změně směrnic Rady 85/337/EHS a 96/61/ES, pokud jde o účast veřejnosti a přístup k právní ochraně (Úř. věst. L 156, 25.6.2003, s. 17).

- (25) Dopisem ze dne 28. března 2011 si Komise od Německa vyžádala další informace. Dopisem ze dne 8. dubna 2011 si Komise vyžádala od společnosti Ryanair informace týkající se jejích dohod se společností FLG.
- (26) Německo požádalo o prodloužení lhůty do 15. července 2011. Dopisem ze dne 20. dubna 2011 Komise vyzvala Německo, aby do 28. dubna 2011 odpovědělo na otázky týkající se stížností. Dopisem ze dne 21. dubna 2011 Německo požádalo o další prodloužení lhůty. Dopisem ze dne 27. dubna 2011 Komise vyhověla žádosti o prodloužení lhůty do 16. května 2011. Německo zaslalo informace dne 16. května 2011.
- (27) Dne 20. května 2011 Komise zaslala upomínku podle čl. 10 odst. 3 nařízení (ES) č. 659/1999 s tím, že zaslání informace byly neúplné. Lhůta pro zaslání odpovědi byla stanovena na 7. června 2011. Německo odpovědělo dopisem ze dne 7. června 2011, kterým odmítlo, že dopis ze dne 20. května 2011 byl upomínkou ve smyslu nařízení (ES) č. 659/1999, neboť dvě z otázek se jeví jako přeformulované a jedna z otázek byla podle jejich názoru nová.
- (28) Dopisem ze dne 15. června 2011 Komise zaslala Německu druhou upomínku podle čl. 10 odst. 3 nařízení (ES) č. 659/1999, v níž umožnila poskytnutí informací do 29. června 2011. V případě nesplnění uvedené upomínky by Komise zvážila vydání příkazu k poskytnutí informací. Dopisem ze dne 29. června 2011 Německo odpovědělo na některé z otázek a informovalo Komisi, že odpovědi na zbývající otázky budou poskytnuty během července 2011.
- (29) Dopisem ze dne 4. července 2011 Komise obdržela další informace od společnosti Ryanair.
- (30) Dopisem ze dne 5. července 2011 Komise zaslala Německu třetí upomínku podle čl. 10 odst. 3 nařízení (ES) č. 659/1999, v níž mu umožnila poskytnout informace týkající se zbývajících otázek do 15. července 2011. Německo odpovědělo dopisem ze dne 15. července 2011.
- (31) Dopisem ze dne 18. července 2011 předala Komise podání společnosti Ryanair ze dne 4. července 2011 Německu a vyzvala ho k podání připomínek. Německo si vyžádalo překlad podání společnosti Ryanair do němčiny. Německou verzi podání zaslala Komise Německu dopisem ze dne 8. srpna 2011.
- (32) Dopisem ze dne 8. září 2011 Německo předložilo připomínky k podání společnosti Ryanair. Dne 7. února 2012 si Komise od společnosti Ryanair vyžádala další informace týkající se studie společnosti Oxera. Dne 13. února 2012 společnost Ryanair požádala o prodloužení lhůty na odpověď. Dne 16. února 2012 bylo vyžádáno vysvětlení týkající se jedné z otázek položených Komisí. Komise toto vysvětlení poskytla dne 17. února 2012.
- (33) Dopisem ze dne 22. února 2012 Komise informovala Německo o svém rozhodnutí zahájit řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU, pokud jde o potenciální státní podporu ve prospěch společností Infratil, FLG, Ryanair a dalších leteckých společností působících na letišti Lübeck (dále jen „rozhodnutí o zahájení řízení z roku 2012“) ⁽¹⁾. V reakci na to Německo požádalo Komisi dopisem ze dne 14. března 2012 o začernění určitých informací obsažených v rozhodnutí o zahájení řízení z roku 2012. Komise této žádosti částečně vyhověla dopisem ze dne 20. března 2012, v němž vysvětlila, že se začerněním určitých informací nemůže souhlasit. Německo dále zpochybnilo postoj Komise k důvěrnosti v dopise ze dne 3. dubna 2012. V této věci zaslala Komise Německu dopis dne 25. dubna 2012, kterým předložila další verzi rozhodnutí o zahájení řízení z roku 2012 a poskytla další argumenty.
- (34) Dne 2. března 2012 zaslala společnost Ryanair Komisi žádost, aby mohla rozhodnutí o zahájení řízení z roku 2012 před jeho zveřejněním přezkoumat s cílem zabránit zveřejnění důvěrných informací. Komise odpověděla dne 6. března 2012 a zdůraznila, že je na členském státu, aby takové informace společnosti Ryanair předložil. Po několika výměnách mezi společností Ryanair, Komisí a Německem dne 27. dubna 2012 společnost Ryanair předložila seznam žádostí o odstranění důvěrných informací a zároveň kritizovala procesní záležitosti. Dne 30. dubna 2012 předložilo Německo Komisi další žádosti společnosti Ryanair o začernění určitých informací. Dne 29. června 2012 byla společnosti Ryanair zaslána začerněná verze rozhodnutí o zahájení řízení z roku 2012.
- (35) Na základě požadavku Komise ze dne 7. února 2012 předložila společnost Ryanair své připomínky dopisem ze dne 13. dubna 2012. Komise tyto připomínky předala Německu dne 27. června 2012. Německo předložilo připomínky k podáním společnosti Ryanair dopisem ze dne 10. září 2012.

⁽¹⁾ Před zahájením řízení byla opatření prošetřována ve věcech CP 31/2009 (SA.27585) a CP 162/2010 (SA.31149).

- (36) Dopisem ze dne 24. února 2012 Komise požádala Německo, aby do dvaceti dní poskytlo více informací o uvedených věcech. Dne 19. března 2012 požádalo Německo o prodloužení lhůty do 20. dubna 2012. Dopisem ze dne 21. března 2012 Komise s prodloužením lhůty do 17. dubna 2012 souhlasila. Německo předložilo požadované informace dne 17. dubna 2012. V dopise ze dne 18. dubna 2012 Komise uvedla, že informace předložené Německem jsou neúplné, a požádala, aby byly chybějící informace předloženy do 28. dubna 2012. Komise dále uvedla, že v případě nesplnění bude zahájen postup vydání příkazu k poskytnutí informací podle čl. 10 odst. 3 nařízení (ES) č. 659/1999. Dne 3. května 2012 Komise zaslala Německu další dopis, v němž naléhala, aby Německo předložilo chybějící informace do 11. května 2012.
- (37) Dne 14. května 2012 Německo předložilo Komisi své připomínky týkající se rozhodnutí o zahájení řízení z roku 2012.
- (38) Rozhodnutí o zahájení řízení z roku 2012 bylo zveřejněno v Úředním věstníku dne 10. srpna 2012 ⁽¹⁾. Všechny zúčastněné strany dostaly příležitost se k rozhodnutí vyjádřit ve lhůtě jednoho měsíce. Dvěma dopisy ze dne 16. srpna 2012 a 22. srpna 2012 požádala společnost Ryanair o prodloužení lhůty do 24. září 2012. Společnost Wizz Air požádala o prodloužení do 24. září 2012 dne 24. srpna 2012. Dne 31. srpna 2012 požádala společnost Infratil o prodloužení lhůty do 10. října 2012. Hanzovní město Lübeck a FLG požádaly Komisi o prodloužení lhůty do 10. října 2012 dne 5. září 2012. Dne 7. září 2012 Bundesverband der deutschen Verkehrsflughäfen (dále jen „ADV“) ⁽²⁾ požádal o prodloužení lhůty do 10. října 2012. Tentýž den Komise vyhověla žádostem o prodloužení lhůty, které předložily Ryanair, Wizz Air, ADV, hanzovní město Lübeck, FLG a Infratil.
- (39) Dne 9. září 2012 předložila své připomínky společnost Pro Airport Lübeck e.V.
- (40) Dne 10. září 2012 Flughafen Hamburg GmbH (dále jen „letiště Hamburk“) a zemská vláda (*Landesregierung*) spolkové země Šlesvicko-Holštýnsko požádala Komisi o prodloužení lhůty k podání připomínek do 10. října 2012. Komise této žádosti o prodloužení lhůty následující den vyhověla. Dne 10. září 2012 podalo své připomínky Komisi sdružení SGF.
- (41) Společnost Ryanair podala své připomínky Komisi dne 24. září 2012, včetně zprávy vypracované společností Oxera. Dopisem ze dne 8. října 2012 podalo své připomínky Komisi hanzovní město Lübeck. Dne 10. října 2012 podaly své připomínky Komisi ADV, FLG, Infratil a Wizz Air, včetně zprávy společnosti Oxera. Tentýž den společnost Ryanair doplnila svá podání o několik zpráv vypracovaných společností Oxera.
- (42) Dne 3. května 2014 Komise předala nedůvěrné verze zpráv společnosti Oxera Německu a vyzvala ho k podání připomínek.
- (43) Dne 15. května 2013, 17. ledna 2014 a 31. ledna 2014 společnost Ryanair předložila další informace.
- (44) Dopisem ze dne 11. února 2013 Komise požádala Německo, aby do dvaceti dní předložilo všechny smlouvy týkající se privatizace letiště Lübeck. Poskytnutí těchto smluv bylo Komisi odepřeno dopisem ze dne 28. února 2014, neboť privatizace letiště Lübeck nebyla součástí stávajícího řízení. Po konzultacích mezi Komisí a Německem zaslalo Německo podrobné informace o privatizaci letiště Lübeck dopisem ze dne 13. března 2014.
- (45) Dne 24. února 2013 a 17. března 2014 Komise informovala Německo o zavedení pokynů pro leteckou dopravu z roku 2014 a o jejich důležitosti pro stávající řízení a vyzvala Německo k podání připomínek. V reakci na to Německo předložilo informace dne 27. března 2014. Další podání učinily společnost Wizz Air dopisem ze dne 30. dubna 2014 a Německo dne 12. května 2014.
- (46) Dopisy ze dne 2. září 2014, 12. září 2014 a 26. září 2014 společnost Ryanair předložila další zprávy, které vypracovala společnost Oxera, týkající se nedávného přístupu Komise k zásadě tržně jednajícího hospodářského subjektu.

1.3. SPOJENÉ ŘÍZENÍ TÝKAJÍCÍ SE PODPOR SA.21877, SA.27585 A SA.31149

- (47) Komise spojila řízení SA.21877, SA.27585 a SA.31149 v roce 2014.
- (48) Dopisem ze dne 30. září 2014 si Komise od Německa vyžádala další informace.

⁽¹⁾ Úř. věst. C 241, 10.8.2012, s. 56.

⁽²⁾ Spolkový svaz německých komerčních letišť (Bundesverband der deutschen Verkehrsflughäfen).

- (49) Dne 6. října 2014 Německo požádalo Komisi o prodloužení lhůty pro předložení požadovaných informací do 30. listopadu 2014. Komise tuto lhůtu prodloužila do 17. listopadu 2014. Dne 21. listopadu 2014 Komise zaslala Německu upomínku k předložení požadovaných informací do 3. prosince 2014. Komise dále uvedla, že v případě nesplnění upomínky bude zahájen postup vydání příkazu k poskytnutí informací podle čl. 10 odst. 3 nařízení (ES) č. 659/1999. Německo poskytlo požadované informace dne 3. prosince 2014. Po telekonferenci dne 18. prosince 2014 Německo předložilo další informace dne 12. ledna 2015 a 14. ledna 2015.
- (50) E-maily ze dne 26. ledna 2015, 9. února 2015 a 27. února 2015 Komise obdržela podání od společnosti Ryanair.
- (51) Dne 30. ledna 2015 společnost Air Berlin vyjádřila svůj zájem o rozhodnutí Komise týkající se údajné státní podpory ve prospěch společnosti Ryanair.
- (52) Dopisem ze dne 23. března 2015 Komise předložila další připomínky třetích stran a vyzvala Německo, aby se k nim vyjádřilo. Německo odpovědělo dne 9. dubna 2015 předáním svých připomínek k podáním třetích stran.
- (53) E-mailem ze dne 20. dubna 2015 si Komise vyžádala další informace týkající se společnosti Yasmina Flughafenmanagement GmbH (dále jen „Yasmina“) ⁽¹⁾, provozovatele letiště Lübeck v letech 2013 a 2014. Další otázky týkající se ceny prodejní opce zaplacené společností Infratil byly Německu zaslány dne 4. května 2015.
- (54) Hanzovní město Lübeck reagovalo dne 5. května 2015 a zodpovědělo otázky týkající se společnosti Yasmina. Dopisem ze dne 11. května 2015 Německo odpovědělo na žádost Komise o další informace týkající se ceny prodejní opce.
- (55) Dne 13. května 2015 Komise položila společnosti Oxera otázku týkající se údajné státní podpory na poplatky za odmrazování. V reakci na to společnost Oxera předložila zprávu o odmrazování dne 18. května 2015.
- (56) E-mailem ze dne 22. května 2015 Komise požádala společnost Oxera o vysvětlení týkající se jejích zpráv od září 2014 do února 2015 o ziskovosti dodatků z roku 2010 uzavřených mezi společnostmi Ryanair a FLG. Odpověď Komise obdržela dne 28. května 2015.
- (57) Dne 23. června 2015 Komise zaslala Německu doplňující otázky. Odpovědi byly obdrženy dne 25. června 2015 a 3. července 2015. Dne 29. června 2015 zaslala Komise Německu další otázky, na které obdržela odpovědi dopisem ze dne 24. července 2015.
- (58) Společnost Ryanair zaslala Komisi vysvětlující sdělení společnosti Oxera dne 3. července 2015.
- (59) Dne 4. srpna 2015 Komise zaslala Německu doplňující otázky. Odpovědi byly obdrženy dne 10. září 2015.
- (60) Dne 30. listopadu 2015 společnost Ryanair předložila Komisi další sdělení společnosti Oxera týkající se posouzení dohod mezi letištěm a leteckými společnostmi z hlediska zásady tržně jednajícího hospodářského subjektu v souvislosti s celkovou ziskovostí letiště. Hanzovní město Lübeck předložilo doplňující informace dne 20. ledna 2016 a Německo dne 19. února 2016.

1.4. ODVOLÁNÍ PROTI ROZHODNUTÍ O ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ Z ROKU 2012 VE VZTAHU K LETIŠTNÍMU CENÍKU

- (61) Hanzovní město Lübeck požádalo o částečné zrušení rozhodnutí o zahájení řízení z roku 2012. Tribunál zrušil rozhodnutí o zahájení řízení z roku 2012 ve vztahu k letištnímu ceníku letiště Lübeck, který byl přijat v roce 2006 (dále jen „letištní ceník z roku 2006“) ⁽²⁾. Komise podala odvolání proti tomuto rozsudku k Soudnímu dvoru, který potvrdil rozsudek Tribunálu ⁽³⁾. Rozhodnutí o zahájení řízení z roku 2012 bylo tedy ve vztahu k letištnímu ceníku z roku 2006 s konečnou platností zrušeno. Letištní ceník z roku 2006 proto nebude v tomto rozhodnutí posuzován.

⁽¹⁾ Společnost Yasmina byla 100 % dceřinou společností investiční společnosti 3 Y Logistic und Projektbetreuung GmbH (dále jen „3Y“), kterou vlastnila fyzická osoba, konkrétně saúdskoarabský občan Adel Mohammed Saleh M. Alghanmi. Yasmina byla zřízena za účelem odkoupení a provozování letiště Lübeck.

⁽²⁾ Rozsudek Tribunálu, Hansestadt Lübeck v. Evropská komise, T-461/12, ECLI:EU:T:2014:758.

⁽³⁾ Rozsudek Soudního dvora, Komise v. Hansestadt Lübeck, C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971.

2. PODROBNÝ POPIS OPATŘENÍ

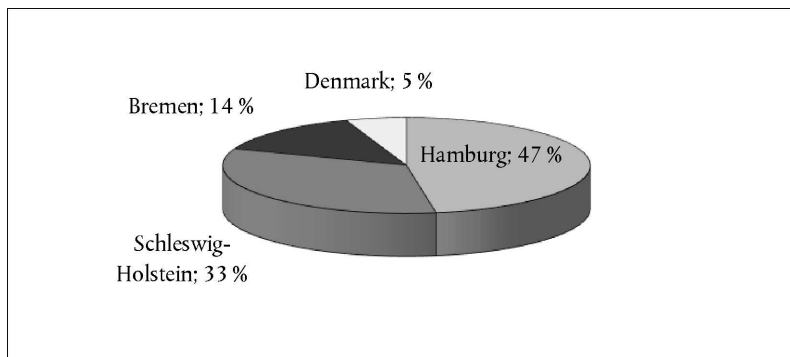
2.1. OKOLNOSTI ŠETŘENÍ A SOUVISLOSTI OPATŘENÍ

2.1.1. Spádová oblast, vývoj objemu osobní přepravy a letecké společnosti obsluhující letiště

- (62) Letiště Lübeck se nachází přibližně 73 kilometrů od města Hamburku, v německé spolkové zemi Šlesvicko-Holštýnsko.
- (63) Samotné letiště vymezuje svou spádovou oblast jako metropolitní oblast měst Hamburk a Öresund (Velká Kodaň/Malmö). Tento region by mohl být obsluhován těmito letišti:
- letiště Hamburk (vzdálené přibližně 78 kilometrů od letiště Lübeck, přibližně 65 minut jízdy autem),
 - letiště Rostock (vzdálené přibližně 134 kilometrů od letiště Lübeck, přibližně 1 hodina 19 minut jízdy autem),
 - letiště Brémy (vzdálené přibližně 185 kilometrů od letiště Lübeck, přibližně 1 hodina 56 minut jízdy autem),
 - letiště Hannover (vzdálené přibližně 208 kilometrů od letiště Lübeck, přibližně 2 hodiny 8 minut jízdy autem) a
 - letiště Kodaň (vzdálené přibližně 280 kilometrů od letiště Lübeck, přibližně 3 hodiny jízdy autem a trajektem).
- (64) Podle studie trhu provedené letištěm v roce 2009 většina (odlétajících) cestujících na letišti Lübeck přijela z Hamburku (tj. 47,20 %). Letiště očekávalo zvýšení počtu dánských odlétajících cestujících po dokončení pevného spojení přes Fehmarnovu úžinu mezi Německem a Dánskem. Obr. 1 shrnuje původ cestujících na letišti Lübeck.

Obr. 1

Původ odlétajících cestujících na letišti Lübeck (studie trhu, 2009)



- (65) Objem osobní přepravy na letišti se zvýšil ze 48 652 cestujících v roce 1999 na 546 146 cestujících v roce 2010 (viz tabulka 1). Letiště očekávalo nárůst počtu cestujících na 2,2 milionu do roku 2015. Tento vývoj se však nerealizoval.

Tabulka 1

Vývoj objemu osobní přepravy na letišti Lübeck v letech 1999 až 2013 ⁽¹⁾

Rok	Počet cestujících
1999	48 652
2000	142 586
2001	192 726
2002	244 768
2003	514 560

Rok	Počet cestujících
2004	578 475
2005	710 788
2006	677 638
2007	612 858
2008	544 339
2009	697 559
2010	546 146
2011	344 068
2012	359 974
2013	367 252

(¹) Viz internetové stránky letiště Lübeck: http://www.flughafen-luebeck.de/images/02-unternehmen/06-zahlen_fakten_daten/02-monatsstatistik/ab2000.pdf (Stav: 22. května 2015).

- (66) Ke dni tohoto rozhodnutí neprovozuje leteckou dopravu z letiště Lübeck žádná letecká společnost. V nabídce nejsou pravidelné ani charterové lety.

2.1.2. Vlastnictví letiště

- (67) Původním provozovatelem letiště Lübeck byla společnost s ručením omezeným FLG. Vlastnictví k části letištní infrastruktury a pozemkům zůstalo hanzovnímu městu Lübeck. Společnost FLG mohla využívat letištní infrastrukturu na základě smlouvy o pronájmu. Vlastnictví společnosti FLG se v posledních letech několikrát změnilo. Do 30. listopadu 2005 bylo jediným společníkem společnosti FLG hanzovní město Lübeck, které vlastnilo 100 % podíl. Na základě „dohody o účasti z roku 2005“ (*Beteiligungsvertrag*) hanzovní město Lübeck prodalo 90 % svého podílu ve společnosti FLG společnosti Infratil s účinností ke dni 1. prosince 2005. Zbývajících 10 % zůstalo hanzovnímu městu Lübeck jako menšinovému vlastníkov. Dohoda o účasti z roku 2005 obsahovala řadu podmínek a prodejní/kupní opci pro obě strany (více podrobností viz oddíl 2.3.1).
- (68) Aby společnost Infratil nemohla uplatnit svou prodejní opci, byla v roce 2009 podepsána mezi hanzovním městem Lübeck a společností Infratil dodatková dohoda (*Ergänzungsverbarung* 2009). Na základě dodatkové dohody z roku 2009 musela společnost Infratil i nadále provozovat letiště až do října 2009 a výměnou za to dostávala vyrovnání určitých nákladů (viz tabulka 3).
- (69) Koncem roku 2009 uplatnila společnost Infratil svou prodejní opci a svůj podíl prodala zpět hanzovnímu městu Lübeck.
- (70) Od listopadu 2009 bylo hanzovní město Lübeck opět jediným vlastníkem (100 % podíl) společnosti FLG. V listopadu 2009 Rada města Lübeck (*Bürgerschaft*) (¹) rozhodla, že do konce února 2010 je zapotřebí najít nového soukromého investora pro FLG a že letiště by nemělo dostat žádné další finanční prostředky.
- (71) Dne 25. dubna 2010 občané hanzovního města Lübeck rozhodli veřejným hlasováním o zachování letiště Lübeck. Hanzovní město Lübeck považovalo za nezbytné provést další investice pro zlepšení infrastruktury letiště s cílem letiště privatizovat.
- (72) Dne 16. srpna 2012 hanzovní město Lübeck zveřejnilo výzvu k předkládání nabídek týkající se prodeje letiště Lübeck v dodatku k *Úřednímu věstníku Evropské unie* (²). Do 24. září 2012 bylo předloženo sedm vyjádření zájmu. Do 15. října 2012 podalo pět stran orientační nezávazné nabídky. Do 20. listopadu 2012 podaly tři strany

(¹) Rada hanzovního města Lübeck sestává ze zástupců občanů města.

(²) Úř. věst. 2012/S 156-261107, 16.8.2012 (<http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:261107-2012:TEXT:EN:HTML&tabId=1>).

závazné a konečné nabídky. Bylo provedeno srovnání tří nabídek. Toto srovnání zahrnovalo systém přidělování bodů s přihlédnutím jak k finanční nabídce, tak k příslušným obchodním a rozvojovým plánům. Nabídka společnosti 3Y Logistic und Projektbetreuung GmbH, Frankfurt (dále jen „3Y“), která počítala s převodem aktiv (*asset deal*), byla nesporně tou nejvýhodnější. 3Y byla holdingovou společností s ručením omezeným Yasmína, která byla zřízena pro účely odkoupení a provozování letiště Lübeck. Dne 29. listopadu 2012 Rada města Lübeck souhlasila s podmínkami a prodejem. Smlouva o prodeji byla podepsána dne 14. prosince 2012 a nabyla účinnosti dne 1. ledna 2013. Společnost Yasmína získala část majetku společnosti FLG. Majetek neprodaný společnosti Yasmína byl převeden na hanzovní město Lübeck sloučením společnosti FLG a hanzovního města Lübeck (*Verschmelzung*). Společnost FLG tedy přestala existovat jako nezávislá právnická osoba.

- (73) V důsledku soustavných ztrát vykazovaných letištěm společnost Yasmína vyhlásila úpadek v dubnu 2014, což vedlo k zahájení úpadekového řízení dne 23. dubna 2014. Dne 1. srpna 2014 letiště Lübeck převzal čínský investor, PuRen Germany GmbH (dále jen „PuRen“). Společnost PuRen vyhlásila úpadek v září 2015, což vedlo k zahájení úpadekového řízení dne 30. září 2015. Dne 1. července 2016 letiště Lübeck převzala společnost Stöcker Flughafen GmbH & Co. KG (dále jen „Stöcker“).
- (74) Komise provedla šetření následujících opatření, která by mohla představovat státní podporu ve prospěch společnosti FLG, Infratil, Ryanair a dalších leteckých společností využívajících letiště.

2.2. POTENCIÁLNÍ STÁTNÍ PODPORA VE PROSPĚCH SPOLEČNOSTI FLG

- (75) Komise zahájila formální vyšetřovací řízení týkající se níže uvedených opatření ve prospěch společnosti FLG:
- převzetí všech ztrát, které vznikly v období let 1978–2004,
 - smlouva o pronájmu pozemků a letištní infrastruktury (před 1. lednem 2006) za nižší než tržní cenu,
 - převzetí neuhrazených závazků vyplývajících z několika půjček, které společnost FLG sjednala s obchodními bankami,
 - investiční podpora ve prospěch společnosti FLG prostřednictvím rozhodnutí o regionálních letištích z roku 2005 ⁽¹⁾ a její údajné porušení,
 - kompenzace ztrát společnosti FLG od listopadu 2009,
 - financování investic do infrastruktury hanzovním městem Lübeck a spolkovou zemí Šlesvicko-Holštýnsko v letech 2010–2015,
 - změna půjček společníků pro FLG na podřízené úvěry ze strany hanzovního města Lübeck.

2.3. POTENCIÁLNÍ STÁTNÍ PODPORA VE PROSPĚCH SPOLEČNOSTI INFRATIL

2.3.1. Prodej podílu ve společnosti FLG

- (76) S ohledem na nepřetržité provozní ztráty společnosti FLG se hanzovní město Lübeck rozhodlo svůj podíl ve FLG prodat. S cílem určit nejlepšího kupujícího vypsallo nabídkové řízení, které bylo zveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie* dne 21. března 2003.
- (77) Hanzovní město Lübeck obdrželo vyjádření zájmu od pěti podniků. Prvním čtyřem podnikům zaslalo balíček obsahující podrobnější informace. Jeden z podniků předložil orientační nabídku dne 17. června 2003, po uplynutí lhůty.
- (78) Formální nabídku předložil pouze jeden podnik, konkrétně společnost Infratil. Hanzovní město Lübeck proto zahájilo jednání se společností Infratil. První kupní smlouva byla uzavřena v březnu 2005. Byla však podmíněna získáním pravomocného územního povolení (*Planfeststellungsbeschluss*) k prodloužení letištní ranveje ve stanoveném časovém rámci. V návaznosti na rozhodnutí Vrchního správního soudu (*Oberverwaltungsgericht*, OVG) v Schleswigu ze dne 18. července 2005 ⁽²⁾ tato podmínka již nemohla být splněna.

⁽¹⁾ Rozhodnutí Komise ze dne 19. ledna 2005, N644i/2002 – Německo – Ausbau der kommunalen wirtschaftsnahen Infrastruktur nach Teil II Ziffer 7 des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (i) Errichtung oder Ausbau von Regionalflughäfen (Úř. věst. C 126, 12.5.2005, s. 10).

⁽²⁾ Územní povolení umožňující rozvoj letiště Lübeck, které bylo vydáno dne 20. ledna 2005 a zahrnovalo různá infrastrukturní opatření, bylo různými stranami soudně napadeno. V předběžném řízení vrchní soud přijal dvě rozhodnutí s platností zákona: jedná se o rozhodnutí Vrchního správního soudu (OVG) v Schleswigu 4 MR 1/05 ze dne 18. července 2005 a rozhodnutí Vrchního správního soudu (OVG) v Schleswigu 101/05 ze dne 21. října 2005. Na základě těchto rozhodnutí bylo územní povolení zamítnuto.

- (79) Rozsudek zásadně změnil vyjednávací pozici obou stran. Jelikož výsledkem předchozího zadávacího řízení na veřejnou zakázku byla pouze jedna formální nabídka, hanzovní město Lübeck považovalo za nepravděpodobné, že poté, co bylo rozšiřování letiště zastaveno, by zájem projevil více stran. Rozhodlo se tedy, že druhé nabídkové řízení nevyhlásí. Místo toho hanzovní město Lübeck a společnost Infratil znovu zahájily vyjednávání na základě nových skutečností a dohodly se na podmíněné privatizační smlouvě. Dne 24. října 2005 byla uzavřena dohoda o účasti (dále jen „dohoda o účasti z roku 2005“). Vstoupila v účinnost dne 1. prosince 2005.
- (80) Dohoda o účasti z roku 2005 předpokládala převod 90 % podílu ve společnosti FLG z hanzovního města Lübeck na společnost Infratil ke dni 1. prosince 2005. Výměnou za to uhradila společnost Infratil hanzovnímu městu Lübeck tzv. „kupní cenu I“ ve výši [...] EUR (*) a dalších [...] EUR, což odpovídalo hotovostnímu úvěru, který hanzovní město Lübeck dříve poskytlo společnosti FLG na financování provozních nákladů a nových investic. Společnost Infratil také musela převzít provozní ztráty letiště za rok 2005.
- (81) Kromě toho dohoda o účasti z roku 2005 stanovila, že „kupní cena II“ ve výši [...] EUR má být společností Infratil uhrazena později, pokud budou splněny tyto dvě podmínky:
- a) letiště získá bezpodmínečné a pravomocné územní povolení se smluvně určeným obsahem (viz 82. bod odůvodnění), které společnosti FLG neuloží aktivní opatření k řízení hluku, jako jsou zákaz nočních letů nebo pevná hladina hluku (*Lärmkontingent*), nebo společnost FLG nasmlouvá stavební práce v souvislosti se smluvně určenými opatřeními určité hodnoty;
 - b) v roce 2008 bude přepraveno alespoň [...] cestujících, nebo pokud je podmínka 1 splněna již v letech 2006 nebo 2007, bude v roce 2006 přepraveno [...] cestujících nebo v roce 2007 [...] cestujících.
- (82) Smluvně určený obsah územního povolení zahrnoval:
- rozšíření ranvejí,
 - instalaci systému pro přesné přiblížení a přistání kategorie II nebo III (dále jen „ILS CAT II“ nebo „ILS CAT III“),
 - rozšíření parkovací plochy,
 - stávající areál letiště,
 - rozšíření rampy.
- (83) Níže uvedené položky bylo zapotřebí z kupní ceny II odečíst:
- kupní cenu I ([...] EUR),
 - provozní ztráty letiště za období let 2005 až 2008 v celkové maximální výši [...] EUR,
 - náklady vyplývající ze soudní žaloby týkající se státní podpory podané společností Air Berlin u německých civilních soudů, které Německo odhaduje na [...] EUR,
 - pokud bude územní povolení vydáno se smluvně určeným obsahem (viz 82. bod odůvodnění), rozdíl mezi náklady na územní povolení, s výjimkou nákladů na vyrovnávací opatření, a pevně danou částkou [...] EUR; tento rozdíl bude podle odhadu Německa činit [...] EUR,
 - pokud nebude územní povolení vydáno se smluvně určeným obsahem (viz 82. bod odůvodnění), náklady na územní povolení.
- (84) Podle dohody o účasti z roku 2005 náklady na územní povolení zahrnují všechny náklady ovlivňující likviditu (*liquiditätswirksam*). To zahrnuje náklady vyrovnávacích opatření (*Aufwendungen für Ausgleichsmaßnahmen*) pro řízení o územním povolení, která probíhají v období od 1. října 2005 do 31. prosince 2008.
- (85) Kromě toho dohoda o účasti z roku 2005 obsahovala prodejní opci umožňující společnosti Infratil vrátit zpět původní odkup podílu ve společnosti FLG a získat náhradu některých dohodnutých nákladů, pokud:
- do 31. prosince 2008 nebude získáno územní povolení nebo nebudou nasmlouvány stavební práce, pokud jde o opatření uvedená v 82. bodě odůvodnění, a
 - nebude dosaženo určeného počtu cestujících.

(*) Důvěrné informace.

- (86) V případě uplatnění prodejní opce bylo hanzovní město Lübeck povinno vrátit kupní cenu I a nahradit určité ztráty. Podle dohody o účasti z roku 2005 by hanzovní město Lübeck muselo společnosti Infratil uhradit [...] EUR, pokud by společnost Infratil uplatnila prodejní opci. Uvedená částka byla vypočtena takto:

Tabulka 2

Cena prodejní opce ke dni 31. prosince 2008 v EUR

Půjčky společníků z roku 2005	[...]
+ Zůstatek půjček společníků poskytnutých na:	
skutečné schválené provozní ztráty	[...]
skutečné schválené investiční náklady	[...]
– Veřejné financování	[...]
Náklady na územní řízení	[...]
Právní náklady společnosti Air Berlin	[...]
= Zůstatek poskytnutých půjček společníků	[...]
+ 5 % roční úrok z půjček společníků	[...]
+ Kupní cena I	[...]
Celkem	[...]

2.3.2. *Dodatková dohoda z roku 2009 a opětovné jednání o prodejní opci – převzetí dalších ztrát, investic a jiných nákladů*

- (87) V roce 2008 společnost Infratil oznámila uplatnění prodejní opce, neboť územní povolení nebylo získáno, počet cestujících se nezvýšil na úroveň stanovenou v dohodě o účasti z roku 2005 a provozní ztráty společnosti FLG byly vyšší, než se očekávalo. S cílem udržet společnost Infratil jako provozovatele letiště souhlasilo hanzovní město Lübeck s tím, že bude znovu jednat o určitých podmínkách dohody o účasti z roku 2005, pokud jde o prodejní opci. Výsledkem byla dodatková dohoda z roku 2009 podepsaná dne 12. listopadu 2008, která přidala další ztráty, investice a jiné náklady související s provozem letiště v roce 2009 k ceně prodejní opce, kterou by hanzovní město Lübeck muselo uhradit společnosti Infratil podle dohody o účasti z roku 2005.
- (88) Podle dodatkové dohody z roku 2009 byla cena prodejní opce vypočtena takto:

Tabulka 3

Cena prodejní opce v říjnu 2009 v EUR

Cena prodejní opce (31. prosince 2008)	[...]
+ Úroková sazba ve výši [...] % z ceny prodejní opce v roce 2008 pro rok 2009	[...]
+ Zůstatek půjček společníků poskytnutých na:	
skutečné schválené provozní ztráty 2009	[...]
skutečné schválené investiční náklady v roce 2009	[...]
Náklady na územní řízení 2009	[...]
Jiné výdaje 2009	[...]
Právní náklady společnosti Air Berlin v roce 2009	[...]

= Zůstatek poskytnutých půjček společníků	[...]
+ [...] % úrok z půjček společníků za rok 2009	[...]
– Výdaje 2009 nepokryté půjčkami	[...]
+ Kompenzace příspěvků na skupinové pojištění (tj. podíl skupinového pojistného společnosti Infratil přiřaditelný společnosti FLG)	[...]
Celkem	[...]

- (89) Příspěvky na skupinové pojištění platilo hanzovní město Lübeck v souvislosti s půjčkou společníků, kterou společnost FLG poskytla společnost Infratil. Pojistka zahrnovala všechna letiště spravovaná společností Infratil. Podíl nákladů přiřaditelný společnosti FLG činil [...] EUR.
- (90) Rozdíl mezi cenou prodejní opce uhrazenou podle dodatkové dohody z roku 2009 a cenou prodejní opce, kterou by hanzovní město Lübeck muselo uhradit podle dohody o účasti z roku 2005, tedy činí [...] EUR.
- (91) Výměnou za to se společnost Infratil vzdala svého práva uplatnit prodejní opci do 22. října 2009 a udělila hanzovnímu městu Lübeck další práva na účast. Kromě toho společnost Infratil poskytla hanzovnímu městu Lübeck písemné prohlášení o záměru mezi společnostmi FLG a Ryanair, v němž obě strany potvrdily svůj úmysl zvýšit počet cestujících a spolupracovat, pokud jde o zřízení základny společnosti Ryanair na letišti Lübeck.

2.4. POTENCIÁLNÍ STÁTNÍ PODPORA VE PROSPĚCH SPOLEČNOSTI RYANAIR

2.4.1. Dohoda z roku 2000

- (92) Do roku 2000 byla společnost FLG letištěm závislým na příjmech z letecké dopravy, jejichž zdrojem byly charterové lety a všeobecné letectví. V roce 2000 letiště změnilo svůj obchodní model a stalo se letištěm pro nízkonákladové dopravce, kde jsou příjmy vytvářeny kombinací leteckých a jiných než leteckých činností.
- (93) Společnost FLG podepsala dohodu o leteckých službách se společností Ryanair dne 29. května 2000 (dále jen „dohoda z roku 2000“). Dohoda z roku 2000 se společností Ryanair obsahovala specifikaci letištních poplatků, které má hradit společnost Ryanair, jakož i pobídky ve formě marketingové podpory, které mělo hradit letiště. Dohoda z roku 2000 měla podle plánu začít dne 1. června 2000 a pokračovat do 31. května 2010.
- (94) Pokud jde o trasu na letiště Londýn-Stansted, letiště vyhodnotilo náklady a příjmy takto:

Tabulka 4

Náklady a příjmy zahrnuté do dohody z roku 2000 z pohledu společnosti FLG

Prvky dohody se společností Ryanair	< 18 obrátek týdně	≥ 18 obrátek týdně
Náklady společnosti FLG v EUR		
Marketingová podpora – náklady na přilétajícího cestujícího	[...]	[...]
	Do 31. května 2005	Od 1. června 2005
Příjmy společnosti FLG v EUR		
Poplatky splatné společností Ryanair na letadlo	[...]	[...]
Poplatky splatné společností Ryanair na přilétajícího cestujícího	[...]	[...]
Čisté poplatky splatné společností Ryanair na přilétajícího cestujícího (poplatky mínus marketingová podpora)	[...]	[...]

Prvky dohody se společností Ryanair	< 18 obrátek týdně	≥ 18 obrátek týdně
Jiné:		
Poplatek z obrátu na letenku prodanou společností FLG	[...] %	[...] %
Provize z obrátu z pronájmu aut rezervovaných společností FLG	[...] %	[...] %
Bezpečnostní poplatek (splatný společností Ryanair příslušnému státnímu orgánu) v EUR	[...]	[...]

2.4.2. Dohody z roku 2010

- (95) Dne 29. března 2010 Ryanair a letiště Lübeck podepsaly dodatek č. 1 k dohodě z roku 2000 vztahující se na období od 28. března 2010 do 30. října 2010. Tímto dodatkem byla prodloužena dohoda z roku 2000 do 30. října 2010 a byla zavedena nová pobídková platba ve výši [...] EUR na cestujícího, kterou měla hradit společnost FLG společnosti Ryanair nad rámec platby za marketingové služby specifikované v dohodě z roku 2000 ve výši [...] EUR na cestujícího (méně než 18 obrátek za týden) nebo ve výši [...] EUR na cestujícího (více než 18 obrátek za týden). Jelikož společnost Ryanair měla více než 18 obrátek týdně, měla společnost FLG společnosti Ryanair celkově uhradit [...] EUR na cestujícího. Jelikož všechny ostatní podmínky dohody z roku 2000 byly zachovány, činily poplatky za služby cestujícím hrazené společností FLG [...] EUR za odlétajícího cestujícího, poplatky za manipulaci na rampě [...] EUR za obrátku, poplatky za odbavení [...] EUR za cestujícího a bezpečnostní poplatky [...] EUR za cestujícího.
- (96) V říjnu 2010 byl podepsán dodatek č. 2, který nezachoval podmínky dodatku z března 2010, ale vrátil se k ceníku marketingových služeb, jak jsou uvedeny v původní dohodě z roku 2000. Dodatek z října 2010 prodloužil dobu trvání dohody z roku 2000 o tři roky, do 1. listopadu 2013.
- (97) V den, kdy dodatek č. 1 vstoupil v účinnost, konkrétně dne 29. března 2010, společnost FLG rovněž podepsala dohodu o marketingových službách se společností Airport Marketing Services Limited (dále jen „AMS“), dceřinou společností zcela ve vlastnictví společnosti Ryanair. Uvedená dohoda o marketingových službách se vztahovala také na období od 29. března 2010 do 30. října 2010 a stanovila reklamní služby, které měla společnost AMS poskytovat na internetových stránkách www.ryanair.com výměnou za to, že společnost FLG uhradí částku [...] EUR.

2.5. POPLATKY ZA ODMRAZOVÁNÍ LETADEL NA LETIŠTI

- (98) Poplatky za odmrazování jsou stanoveny v sazebníku zvláštních poplatků platném pro všechny letecké společnosti využívající letiště. Sazebník zvláštních poplatků je nezávislý na obecném letištním ceníku platném na letišti. Pravidelně se aktualizuje. Sazebník zvláštních poplatků rozlišuje několik kategorií, konkrétně odmrazování letadel do maximální vzletové hmotnosti 10 tun, odmrazování letadel od maximální vzletové hmotnosti 10 tun, odmrazovací kapalina a teplá voda, a stanoví cenu pro každou z těchto kategorií.

3. DŮVODY PRO ZAHÁJENÍ FORMÁLNÍHO VYŠETŘOVACÍHO ŘÍZENÍ

- (99) Ve svých rozhodnutích o zahájení řízení z let 2007 a 2012 Komise zahájila šetření týkající se možné státní podpory ve prospěch společností FLG, Infratil a Ryanair, Wizz Air a jiných společností provozujících charterové lety, které obsluhují Globalis Reisen.

3.1. POTENCIÁLNÍ STÁTNÍ PODPORA VE PROSPĚCH SPOLEČNOSTI FLG

- (100) Komise měla pochybnosti ohledně dohody o převodu ztrát ze dne 19. října 1978 („dohoda o převodu ztrát“), podle které hanzovní město Lübeck pokrylo provozní ztráty společnosti FLG za období let 1978 až 2004, smlouvu o pronájmu pozemků a letištní infrastruktury a převzetí neuhrazených závazků. Komise měla dále pochybnosti o možné investiční podpoře prostřednictvím rozhodnutí o regionálních letištích z roku 2005 a jejím údajném porušení, o náhradě ztrát od listopadu 2009, o financování investic do infrastruktury hanzovním městem Lübeck a spolkovou zemí Šlesvicko-Holštýnsko a o změně půjček společníků pro FLG na podřízené úvěry ze strany hanzovního města Lübeck. V souvislosti s těmito opatřeními Komise vyjádřila pochybnosti, zda za běžných tržních podmínek by tržně jednající hospodářský subjekt také poskytl společnosti FLG obdobné výhody.

3.2. POTENCIÁLNÍ STÁTNÍ PODPORA VE PROSPĚCH SPOLEČNOSTI INFRATIL

- (101) Jakmile byl 90 % podíl ve společnosti FLG prodán společnosti Infratil, Komise měla pochybnosti o slučitelnosti privatizačního procesu s pravidly pro státní podporu. Kromě toho měla Komise podezření na možnou státní podporu poté, co byly v letech 2008–2009 nově vyjednány podmínky prodejní opce.

3.3. POTENCIÁLNÍ STÁTNÍ PODPORA VE PROSPĚCH SPOLEČNOSTI RYANAIR

- (102) Pokud jde o dohodu z roku 2000 uzavřenou se společností Ryanair a dodatky z března a října 2010, Komise vyjádřila pochybnosti, zda neposkytují selektivní výhodu společnosti Ryanair, a nepředstavují tedy státní podporu.

3.4. POPLATKY ZA ODMRAZOVÁNÍ LETADEL NA LETIŠTI

- (103) Komise měla pochybnosti, zda poplatky za odmrazování účtované od listopadu 2009 nezahrnovaly státní podporu, neboť existovaly náznaky, že ceny účtované za odmrazování jsou nižší než náklady, které letišti vznikají.

4. PŘIPOMÍNKY NĚMECKA

4.1. POTENCIÁLNÍ STÁTNÍ PODPORA VE PROSPĚCH SPOLEČNOSTI FLG

- (104) Německo zdůraznilo, že společnost FLG již neexistuje. Během privatizace letiště Lübeck se společnost FLG sloučila s hanzovním městem Lübeck. Hanzovní město Lübeck se tak stalo univerzálním nástupcem společnosti FLG a všechny nároky mezi společností FLG a hanzovním městem Lübeck přestaly existovat. Německo tedy uvádí, že všechny otázky týkající se státní podpory mezi hanzovním městem Lübeck a společností FLG se staly bezpředmětnými. Německo navíc předložilo připomínky ke konkrétním opatřením s uvedením, že všechna opatření byla v souladu s pravidly pro státní podporu, neboť buď představují existující podporu, nebo splňují zásadu tržně jednajícího hospodářského subjektu.

- Dohoda o převodu ztrát: Německo se domnívá, že jelikož byla dohoda o převodu ztrát uzavřena v roce 1978 a skončila dne 31. prosince 2004, nelze ji zahrnout do šetření. Pokud by měla být kategorizována jako státní podpora, představovala by pouze existující podporu. Německo také tvrdilo, že dohoda o převodu ztrát představuje obecné opatření hospodářské politiky, které nelze považovat za státní podporu. Podle Německa dohoda o převodu ztrát rovněž splňuje kritérium tržně jednajícího hospodářského subjektu, neboť příslušná opatření měla přilákat letecké společnosti na letiště a zvýšit počet cestujících.
- Dohoda o pronájmu a převzetí půjček: Podle Německa by jakákoli podpora v souvislosti s uvedenými opatřeními byla existující podporou. Kromě toho Německo uvedlo, že nájemné bylo v souladu s tržními standardy, jak prokazuje nezávislá studie provedená společností Ernst & Young, kterou zadalo hanzovní město Lübeck před prodejem společnosti FLG společnosti Infratil a kterou Německo poskytlo Komisi. Pokud jde o převzetí půjček, Německo uvedlo, že všechny záruky za dluhy byly poskytnuty výhradně v rámci předfinancování investic do opatření v oblasti infrastruktury, které byly v každém případě následně financovány platbami na základě dohody o převodu ztrát.
- Investiční podpora pro společnost FLG prostřednictvím rozhodnutí o regionálních letištích z roku 2005 a její údajné porušení: Německo uvedlo, že některá dotyčná opatření nebyla nikdy provedena nebo spadala do výkonu veřejné správy.
- Náhrada ztrát společnosti FLG od listopadu 2009: Německo uvedlo, že financování společnosti FLG hanzovním městem Lübeck od roku 2009 bylo v souladu s pravidly Unie pro státní podporu, neboť společnost FLG nevykonávala hospodářskou činnost, protože její činnosti se týkaly služeb spadajících do výkonu veřejné správy nebo služeb obecného hospodářského zájmu.
- Financování investic do infrastruktury hanzovním městem Lübeck a spolkovou zemí Šlesvicko-Holštýnsko: Německo tvrdilo, že financování investic do infrastruktury se týká služeb veřejného zájmu nebo služeb spadajících do výkonu veřejné správy, a je tedy v souladu s pravidly pro státní podporu, jak stanoví pokyny pro leteckou dopravu z roku 1994 ⁽¹⁾ (jako v případě náhrady ztrát od roku 2009).

⁽¹⁾ Použití článků 92 a 93 Smlouvy o ES a článku 61 Dohody o EHP na státní podpory v odvětví letectví (Úř. věst. C 350, 10.12.1994, s. 5).

- Změna půjček společníků pro FLG na podřízené úvěry ze strany hanzovního města Lübeck: Německo uvedlo, že dohoda o podřízenosti hanzovního města Lübeck ve prospěch společnosti FLG bylo běžnou tržní praxí a společnosti FLG neposkytla žádnou výhodu.

4.2. POTENCIÁLNÍ STÁTNÍ PODPORA VE PROSPĚCH SPOLEČNOSTI INFRATIL

4.2.1. *Prodej podílu ve společnosti FLG*

- (105) Německo tvrdilo, že sjednaná kupní cena byla v souladu s tržními standardy. Německo dále uvedlo, že nabídkové řízení v souvislosti s odkupem 90 % podílu ve společnosti FLG bylo otevřené, transparentní, nediskriminační a bezpodmínečné. Německo konstatovalo, že jednání o novém znění dohody, v důsledku rozhodnutí OVG Schleswig ze dne 18. července 2005 ⁽¹⁾, nezměnilo výsledek nabídkového řízení, tj. že nabídka společnosti Infratil byla jedinou a nejvyšší nabídkou. Podle Německa by nová výzva k vyjádření zájmu po vynesení soudního rozhodnutí byla zbytečná a bezvýsledná, neboť tehdejší situace byla pro potenciální uchazeče ještě méně lákavá než předtím.
- (106) Německo konstatovalo, že pro novou výzvu k vyjádření zájmu neexistoval důvod, neboť rozhodnutí OVG Schleswig změnilo hodnotu letiště, ale nikoli skutečný předmět nabídkového řízení. Německo se navíc domnívá, že změna dohod musí být možná kdykoliv. Tyto argumenty byly podpořeny odkazem na německé právní předpisy v oblasti zadávání veřejných zakázek.
- (107) Kromě toho Německo uvedlo, že odborná zpráva společnosti Ernst & Young dospěla k závěru, že podmínky privatizace odrážely současnou tržní hodnotu FLG a dalece přesahovaly hospodářské výsledky potenciální likvidace.

4.2.2. *Dodatková dohoda z roku 2009 a opětovné jednání o prodejní opci – převzetí dalších ztrát, investic a jiných nákladů*

- (108) Německo uvedlo, že dohoda mezi společností Infratil a hanzovním městem Lübeck musí být posuzována v souvislostech právní a hospodářské situace letiště Lübeck v roce 2009. To zahrnuje v té době probíhající řízení o vydání územního povolení, probíhající soudní řízení zahrnující letiště a hospodářskou a finanční krizi.
- (109) Německo popřelo tvrzení, že společnost Infratil byla zvýhodněna, protože cena prodejní opce byla sjednána již v rámci počáteční dohody se společností Infratil v roce 2005 formou veřejného, transparentního a nediskriminačního nabídkového řízení. Německo tvrdilo, že mírné zvýšení ceny v roce 2009 v porovnání s částkou dohodnutou v roce 2005 by mělo být považováno za přiměřené protiplněním ze strany společnosti Infratil.
- (110) Německo uvedlo, že převzetí ztrát bylo ekonomicky výhodnější než důsledky v případě, že by společnost Infratil uplatnila svou prodejní opci. Zprv Německo zdůraznilo, že neexistovala možnost letiště uzavřít, neboť plný provoz letiště byl závazkem veřejné služby. Zadruhé by nebylo možné v přiměřeném čase najít nového soukromého investora, neboť by bylo nutné nabídkové řízení v rámci celé Unie. Takové řízení potřebuje čas (přibližně dvanáct měsíců) a zdroje.

4.3. POTENCIÁLNÍ STÁTNÍ PODPORA VE PROSPĚCH SPOLEČNOSTI RYANAIR

4.3.1. *Dohoda z roku 2000*

- (111) Podle Německa nezískala společnost Ryanair žádnou hospodářskou výhodu. Německo konstatovalo, že soukromý subjekt srovnatelný se společností FLG by dohodu se společností Ryanair za obdobných podmínek přijal. Při uzavírání dohody z roku 2000 bylo strategií společnosti FLG dosažení dlouhodobé ziskovosti. V této souvislosti Německo tvrdilo, že obchodní strategie letišť je obvykle založena na leteckých i jiných než leteckých činnostech, včetně provozování obchodů, restaurací a parkovacích ploch. Německo se tedy domnívá, že je ziskové nabízet nízké letištní poplatky všem leteckým společnostem s cílem zvýšit počet cestujících a dosáhnout významného nárůstu jiných než leteckých činností, což může kompenzovat snížené příjmy z leteckých činností.

⁽¹⁾ Oberverwaltungsgericht Schleswig; 4MR1/05.

- (112) Německo dále uvedlo, že při najímání leteckých společností, které poskytují pravidelné letecké spoje, se vyskytlo několik zvýhodnění. Německo zejména tvrdilo, že letiště mohlo očekávat, že příslušné letecké společnosti v budoucnu neuzavřou smlouvu s konkurenčními letišti. Kromě toho se očekávalo, že letiště přiláká další letecké společnosti.
- (113) Německo podpořilo svůj argument týkající se dodržování podmínek na trhu odbornou zprávou vypracovanou společností Ernst & Young. Německo dále zdůraznilo, že po privatizaci letiště soukromý většinový vlastník Infratil rovněž nadále podporoval strategii uvedenou ve 112. bodě odůvodnění.
- (114) Německo tvrdilo, že obchodní strategie z roku 2000 platí i z hlediska *ex post*. Počet cestujících se významně zvýšil, společnost Ryanair přidala nové destinace a letiště Lübeck dokázalo získat další letecké společnosti jako Wizz Air. Německo uvedlo, že dohoda se společností Ryanair byla pro přilákání soukromého investora Infratil zásadní.
- (115) Německo dále uvedlo, že společnost Ryanair nezískala žádnou selektivní výhodu, neboť společnost FLG by bývala nabídla stejné podmínky jakémukoli jinému zájemci.
- (116) Německo také zastává názor, že údajné výhody ve prospěch společnosti Ryanair nelze přičítat státu z důvodu rozsudku ve věci Stardust Marine ⁽¹⁾. Podle Německa společnost FLG jednala nezávisle a bez jakéhokoli nátlaku ze strany státu, a to před uzavřením dohody z roku 2000, během jejího uzavírání i po jejím uzavření. Německo dále uvedlo, že společnost FLG nebyla součástí struktur veřejné správy. V neposlední řadě Německo uvedlo, že dohled orgánů veřejné moci nad řízením FLG je omezen na záležitosti týkající se letecké dopravy a výkonu veřejné správy a nezahrnuje činnosti obchodního řízení. Německo dále tvrdilo, že hanzovní město Lübeck, a zejména dozorčí rada společnosti FLG, nebyly zapojeny do rozhodnutí o dohodě z roku 2000, jak potvrzuje zápis ze zasedání dozorčí rady ze dne 11. července 2000 a písemné potvrzení bývalého generálního ředitele společnosti FLG.
- (117) Kromě toho Německo uvedlo, že dohoda z roku 2000 nenarušuje ani nemůže narušit hospodářskou soutěž a neovlivňuje obchod mezi členskými státy, neboť mezi letištěm Lübeck a jinými letišti neexistuje skutečný soutěžní vztah.

4.3.2. Dohody z roku 2010

- (118) Německo uvedlo, že dodatek č. 1 splňuje tržní podmínky a že společnosti Ryanair neposkytl výhodu. Německo argumentovalo odkazem na věc Helaba I ⁽²⁾ s tím, že neexistuje žádné zvýhodnění, pokud ostatní provozovatelé regionálních letišť nabízejí společnosti Ryanair obdobné podmínky. Německo dále tvrdilo, že to bylo prokázáno srovnávací analýzou společnosti Ryanair.
- (119) Německo tvrdilo, že nízkonákladoví letečtí dopravci, jako jsou Ryanair a Wizz Air, mají menší požadavky, pokud jde o služby pozemního odbavování a infrastrukturní služby. Zaprvé je zapotřebí méně odbavovacích přepážek, neboť odbavení pro lety společnosti Ryanair je dostupné on-line a přepravuje se méně zavazadel. Zadruhé neexistují autobusy pro cestující. Zatřetí, jelikož jsou pochozí vzdálenosti na letišti Lübeck kratší, je kratší i doba, kterou letadla společnosti Ryanair stráví na zemi. Začtvrté, jelikož neexistují transferové lety, nejsou zapotřebí žádná zařízení pro transfery. V neposlední řadě, jelikož letová posádka má často na starosti úklid uvnitř letadla, jsou požadavky na pozemní úklidové služby menší.
- (120) Německo tvrdilo, že se nelze odvolávat na přičitatelnost státu, a uvedlo stejné argumenty jako v případě dohody z roku 2000.
- (121) Německo zdůraznilo, že dodatek č. 2 je prodloužením dohody z roku 2000 a tuto dohodu nijak podstatně nemění. Stejně jako dohoda z roku 2000 splňuje požadavky trhu, splňoval by je i dodatek č. 2.
- (122) V neposlední řadě Německo uvedlo, že neexistuje žádný negativní dopad na hospodářskou soutěž nebo obchod, neboť letiště Lübeck je malé regionální letiště a není konkurentem letiště v Hamburku.

⁽¹⁾ Rozsudek Soudního dvora, Francie v. Komise („Stardust Marine“), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.

⁽²⁾ Rozsudek Tribunálu, Bundesverband deutscher Banken v. Komise (Helaba I), T-163/05, ECLI:EU:T:2010:59.

4.4. POPLATKY ZA ODMRAZOVÁNÍ LETADEL NA LETIŠTI

- (123) Německo uvedlo, že poplatky za odmrazování nejsou individuálně vyjednávány, ale vycházejí ze sazebníku pro zvláštní služby, který platí pro všechny letecké společnosti. Německo dále poznamenalo, že se nejednalo o státní podporu, neboť chyběly základní prvky takovéto podpory. Zprvce poplatky nebyly selektivní. Zadruhé poplatky nebyly přičitatelné státu, což je potvrzeno skutečností, že společnosti Infratil a Yasmina, dva soukromí investoři, byli odpovědní za stanovení těchto poplatků v době, kdy po významnou dobu provozovali letiště. Zatřetí neexistovalo žádné zvýhodnění. Soukromí investoři Infratil a Yasmina se rozhodli sazebník pro zvláštní služby neměnit, což naznačuje, že poplatky za odmrazování byly v souladu s požadavky trhu.

5. PŘIPOMÍNKY TŘETÍCH STRAN

5.1. POTENCIÁLNÍ STÁTNÍ PODPORA VE PROSPĚCH SPOLEČNOSTI FLG

- (124) Ve vztahu k možné státní podpoře ve prospěch společnosti FLG většina stran, které podaly připomínky, souhlasila v této záležitosti s Německem. Jednalo se zejména o Ryanair, FLG, IHK, Lübeck a ADV.
- (125) Mezi třetí strany, které nesouhlasily, patřily SGF, BDF a dvě fyzické osoby: Peter C. Klanowski a Horst Conrad. Tyto strany tvrdily, že společnost FLG obdržela od hanzovního města Lübeck státní podporu.

- Dohoda o převodu ztrát: Sdružení SGF uvedlo, že závazek veřejné služby provozování letiště se týká pouze všeobecného letectví a nezahrnuje obchodní letectví. Na rozdíl od vyjádření Německa sdružení SGF zastávalo názor, že letiště v Německu mohou být na žádost provozovatele letiště uzavřena. SGF dále uvedlo, že nájemné hrazené společností FLG do roku 2006 i nájemné hrazené poté je příliš nízké.
- Dohoda o pronájmu a převzetí půjček: Podle sdružení BDF skutečnost, že Německo neposkytlo Komisi dostatečné informace, naznačuje existenci podpory.
- Potenciální investiční podpora pro společnost FLG prostřednictvím rozhodnutí o regionálních letištích z roku 2005 a její údajné porušení: Sdružení SGF nesouhlasilo s vyjádřeními v rozhodnutí o zahájení řízení a uvedlo, že podpora ve prospěch letiště byla poskytnuta předčasně, neboť v té době ještě nebylo vydáno žádné územní povolení. Podle SGF tato skutečnost přinesla časovou výhodu letišti Lübeck v porovnání s ostatními letišti a ohrozila hospodářskou soutěž na trhu. Pokud jde o možnou podporu opatření v oblasti infrastruktury, SGF a Klanowski zastávají názor, že některá z opatření (konkrétně financování bezpečnostního oplocení, osvětlení a systém pro přesné přiblížení a přistání) musí být považována za provozní podporu. Sdružení SGF dále uvedlo, že tato opatření nesplňují kritéria týkající se účetního a finančního výkaznictví, jak je vymezeno v rozhodnutí Soudního dvora ve věci Altmark⁽¹⁾. Mimo to je SGF toho názoru, že opatření nesledují jasně stanovený cíl obecného zájmu. Navíc neexistují uspokojivé střednědobé vyhlídky využívání infrastruktury. V neposlední řadě sdružení SGF uvedlo, že ani podle nového letištního ceníku není přístup k nové infrastruktuře rovný a nediskriminační, neboť pouze společnost Ryanair je schopna splnit kritéria tak, aby mohla využívat výhody nejnižších poplatků.
- Financování investic do infrastruktury hanzovním městem Lübeck a spolkovou zemí Šlesvicko-Holštýnsko: Sdružení SGF dále tvrdilo, že budoucí investice byly vypočteny na základě nesprávných předpokladů, a tudíž byly přehnané. SGF uvedlo, že kromě toho, že letiště nedosáhlo vyššího počtu cestujících, nebylo ani schopno omezit své ztráty. S odvoláním na severoněmeckou koncepci letecké dopravy (*Norddeutsches Luftverkehrskonzept*) SGF tvrdí, že všechna větší letiště v severním Německu (včetně Hamburku) mají k dispozici dostatečné možnosti. Uvádí se, že pokud jde o dostupné kapacity alespoň do roku 2030, neexistují žádná úzká místa. Kromě toho investice, zejména systém pro přesné přiblížení a přistání, nelze považovat za náhradu za veřejnou službu. Podle SGF bylo v ekonomickém zájmu společnosti FLG investovat do tohoto systému, aby mohlo dosáhnout svých střednědobých hospodářských cílů.
- Změna půjček společníků pro FLG na podřízené úvěry ze strany hanzovního města Lübeck: SGF je toho názoru, že letiště Lübeck je „podnikem v obtížích“ a byl jím i v letech 2008–2009. V této souvislosti je dohoda o podřízenosti sdružením SGF považována za důležitý nástroj pro předcházení úpadku. Podle SGF změna půjček společníků na podřízené úvěry dosahovala částky [...] EUR.

⁽¹⁾ Rozsudek Soudního dvora, *Altmark Trans GmbH a Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

5.2. POTENCIÁLNÍ STÁTNÍ PODPORA VE PROSPĚCH SPOLEČNOSTI INFRATIL

5.2.1. *Prodej podílu ve společnosti FLG*5.2.1.1. *Infratil*

- (126) Společnost Infratil uvedla, že podíl ve společnosti FLG byl odkoupen na základě nabídkového řízení, které bylo přístupné v rámci celé EU, otevřené, transparentní a nediskriminační. Mimo to kupní cena za daných okolností odpovídá tržní hodnotě 90 % podílu ve společnosti FLG. Z tohoto důvodu dohoda o účasti z roku 2005 neobsahovala žádné prvky státní podpory. Společnost Infratil dodala, že předložila nejlepší nabídku, a nic na tom nemění skutečnost, že hanzovní město Lübeck a společnost Infratil zahájily druhé kolo vyjednávání ve věci změny podmínek původní dohody.

5.2.1.2. *Ryanair*

- (127) Podle společnosti Ryanair byla privatizace uskutečněna na základě otevřeného, transparentního a nediskriminačního nabídkového řízení, jak prokázala odborná zpráva vypracovaná společností Ernst & Young. V tomto ohledu společnost Ryanair zdůraznila pověst a nezávislost společnosti Ernst & Young. Podle společnosti Ryanair by uzavření letiště nebylo možné z ekonomických a politických důvodů.

5.2.1.3. *Schutzgemeinschaft (SGF)*

- (128) Pokud jde o možnou státní podporu v souvislosti s privatizací společnosti FLG, vyjádřilo sdružení SGF silné pochybnosti o slučitelnosti kupní smlouvy s tržními standardy. Sdružení SGF dále tvrdilo, že dohoda obsahovala záruky hanzovního města Lübeck, které jsou z pohledu státní podpory také relevantní.

5.2.2. *Dodatková dohoda z roku 2009 a opětovné jednání o prodejní opci – převzetí dalších ztrát, investic a jiných nákladů*5.2.2.1. *Infratil*

- (129) Společnost Infratil vysvětlila, že dodatkovou dohodu z roku 2009 je třeba vnímat v souvislosti s dohodou o účasti z roku 2005 a podmínkou získání územního povolení. Jelikož územní povolení nakonec získáno nebylo z důvodu rozsudku ve věci OVG, společnost Infratil oznámila, že uplatní svou prodejní opci v roce 2008. Jedinou možností hanzovního města Lübeck jak společnosti Infratil v tomto kroku zabránit, byla dodatková dohoda z roku 2009.
- (130) Společnost Infratil uvedla, že možnost, kterou si hanzovní město Lübeck vybralo, splňovala požadavky trhu. Pokud by společnost Infratil uplatnila prodejní opci, hanzovní město Lübeck by muselo od 31. prosince 2008 nést všechny náklady a ztráty vyplývající z provozu letiště Lübeck. Další prodej letiště soukromému investorovi by nebyl v krátkém časovém horizontu možný a uzavření letiště nebylo pro hanzovní město Lübeck možným řešením z důvodu závazku podle veřejného práva a z finančních důvodů. Odchod společnosti Infratil by pravděpodobně způsobil to, že společnost Ryanair by omezila nabídku svých služeb na letišti Lübeck nebo by své služby přestala nabízet. Z tohoto důvodu společnost Infratil uvedla, že provozní ztráty společnosti FLG by byly vyšší, pokud by společnost Infratil uplatnila svou prodejní opci.
- (131) Společnost Infratil uvedla, že rozdíl mezi cenou prodejní opce zaplacenou v souladu s dodatkovou dohodou z roku 2009 a cenou prodejní opce, která by byla splatná v lednu 2009, vycházel z plnění sjednaných mezi stranami. Hanzovní město Lübeck by v každém případě muselo po deprivatizaci uhradit veškeré další částky kromě dvou, což vedlo k závěru, že dodatková dohoda z roku 2009 byla nejhospodárnějším (*wirtschaftlich*) rozhodnutím.
- (132) Společnost Infratil dále tvrdila, že další částky nepředstavují zvýhodnění pro společnost Infratil. Zprvée dodatečné pokrytí ztrát v roce 2009 by společnost Infratil nemusela hradit, pokud by uplatnila svou prodejní opci. Zadruhé povinnost hanzovního města Lübeck uhradit úroky z půjček společníků za období od 1. ledna 2009 do 22. října 2009 nelze považovat za hospodářskou výhodu, neboť společnost Infratil mohla dosáhnout stejné nebo dokonce vyšší návratnosti z výnosů prodejní opce v lednu 2009. V hypotetickém scénáři by společnost Infratil výnos použila na splacení stávajících dluhů, aby ušetřila úroky. Mimo to nebyla společnosti Infratil poskytnuta žádná výhoda, neboť se neočekávalo, že letiště Lübeck v krátkodobém horizontu dosáhne zisku; spíše se očekávalo, že bude ve ztrátách pokračovat.

- (133) Společnost Infratil tvrdila, že uplatnění prodejní opce jí neumožňovalo zcela obnovit situaci *ex quo ante*, neboť musela bez náhrady nést určité ztráty (rozdíl mezi schválenými provozními ztrátami a skutečnými provozními ztrátami).
- (134) I kdyby Komise zjistila, že opětovné vyjednávání opční ceny představuje státní podporu, Infratil se domnívá, že je v souladu s vnitřním trhem. Pokud by Komise shledala, že hanzovní město Lübeck poskytlo podporu společnosti Infratil převzetím ztrát, které vznikly společnosti FLG v roce 2009, podle společnosti Infratil by taková podpora byla pouhou náhradou ztrát vzniklých při poskytování služeb obecného hospodářského zájmu.

5.2.2.2. Hanzovní město Lübeck

- (135) Hanzovní město Lübeck tvrdilo, že dohoda o převzetí ztrát byla nejméně nákladnou a nejméně riskantní alternativou. To je částečně odůvodněno na základě zákonné povinnosti hanzovního města Lübeck provozovat letiště podle § 45 odst. 1 německého nařízení o licencích pro provozování letecké dopravy (*Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung*, „LuftVZO“). Uzavření letiště by proto nebylo možným řešením. Kromě toho by uzavření letiště stálo příliš mnoho času a zdrojů.
- (136) Hanzovní město Lübeck navíc Komisi připomnělo, že ani hanzovní město Lübeck, ani společnost Infratil neměly předchozí zkušenosti s privatizací letiště. To může vést k určitým chybným výpočtům, ale jistě ne k závěru, že některá ze stran nejednala v souladu se zásadami trhu. Hanzovní město Lübeck dále tvrdilo, že společnost Infratil byla jediným uchazečem v rámci privatizace, a proto byla vyjednávací síla hanzovního města Lübeck omezena na minimum.

5.2.2.3. Schutzgemeinschaft (SGF)

- (137) Sdružení SGF uvedlo, že dodatková dohoda z roku 2009 představuje novou podporu vedoucí ke zvýhodnění společnosti Infratil. Jelikož uvedená podpora přesahuje prahovou hodnotu *de minimis*, měla být oznámena, což Německo neučinilo.
- (138) Podle SGF přinesla dodatková dohoda z roku 2009 společnosti Infratil jasnou výhodu. Pokud jde o uplatnění kritéria tržně jednatelického hospodářského subjektu, sdružení SGF zdůraznilo, že kladný dopad dohody na region by neměl být vzat v úvahu. V této souvislosti SGF uvedlo, že letiště Lübeck nemělo žádné vyhlídky ziskovosti. Sdružení SGF dodalo, že společnost FLG mohla zabránit úpadku pouze na začátku roku 2008 z důvodu ústupků provedených společností Infratil. Sdružení SGF nesouhlasilo s tím, že kritérium tržně jednatelického hospodářského subjektu bylo splněno, neboť žádný soukromý investor by nebyl ochoten pokračovat v činnosti s takovými ztrátami, jak ukazuje uplatnění prodejní opce společností Infratil.
- (139) Pokud jde o uzavření letiště, sdružení SGF tvrdilo, že Hamburk má dostatečné kapacity fungovat bez Lübecku jako záložního letiště. Navíc podle SGF náklady na uzavření byly společností FLG nadhodnoceny. Tabulka 5 byla považována za realističtější, i když hodnoty mohou být podle SGF stále nadhodnocené:

Tabulka 5

Náklady na uzavření letiště Lübeck předložené sdružením SGF

Náklady	v tisících EUR
Náklady na likvidátora	[...]
Stávající ztráty za dočasné pokračování do roku 2010/11	[...]
Sociální plán	[...]
Splácení subvencí	[...]
Náklady na auditora	[...]

- (140) Kromě toho údajnou povinnost provozovat letiště jako veřejnou službu SGF zpochybňuje, neboť povolení k provozování letiště nevede ke službě obecného hospodářského zájmu. Takovéto povolení lze zrušit.

5.2.2.4. Ryanair

- (141) Společnost Ryanair tvrdila, že rozdíl mezi cenou prodejní opce sjednanou v letech 2005 a 2009 a skutečnou cenou prodejní opce zaplacenou hanzovním městem Lübeck mohl být způsoben řadou faktorů, jako například trendy v cenách aktiv. Ekonomické podmínky převažující v roce 2005 byly mnohem optimističtější než v roce 2009 a rozdíl v ceně toho mohl být odrazem.

5.3. POTENCIÁLNÍ STÁTNÍ PODPORA VE PROSPĚCH SPOLEČNOSTI RYANAIR

5.3.1. Dohoda z roku 2000

5.3.1.1. Ryanair

- (142) Společnost Ryanair uvedla, že smlouva s FLG byla uzavřena na základě ekonomických úvah. Letiště Lübeck bylo vnímáno jako životaschopné vedlejší letiště k letišti Hamburk a samotný Lübeck byl považován za cennou kulturní destinaci. Kromě toho byly na letišti Lübeck zavedeny služby k zajištění nízkonákladové základny a k provedení analýzy demografické struktury s cílem stanovit, zda má nové letiště dostatečné zázemí. I když společnost Ryanair nemohla své rozhodnutí zahájit poskytování služeb na letišti Lübeck doložit podnikatelským plánem, zdůraznila, že takovýto podnikatelský plán není pro soukromého investora v tržním hospodářství obvykle vyžadován. Společnost Ryanair vysvětlila, že její služby z letiště Lübeck byly zrušeny z obchodních důvodů, včetně zvýšení nákladů a nižších výnosů, než se očekávalo (v důsledku hospodářské recese).
- (143) Společnost Ryanair uvedla, že regionální letiště v Unii jsou na trhu v obtížném postavení. Proto je třeba přihlížet k příjmům jak z leteckých, tak jiných než leteckých činností, což je označováno jako „zásada samostatného financování“. Jelikož smlouvy se společností Ryanair obvykle slibují vysoký počet cestujících, takovéto obchodní vztahy často pomáhají zvyšovat odlišitelnost letiště a přilákat další letecké společnosti, jakož i maloobchodníky a jiné poskytovatele služeb. Společnost Ryanair dále uvedla, že existovaly pádné důkazy, že zvýšený počet cestujících by vedl ke zvýšení příjmů z jiných než leteckých činností. Na důkaz toho společnost Ryanair předložila tuto tabulku:

Tabulka 6

Příjmy z jiných než leteckých činností jako procento celkového příjmu na vybraných letištích

v mil. GBP	2010/11 (%)
Bournemouth	[...]
Liverpool	[...]
Leeds Bradford	[...]
Humberside	[...]
Doncaster Sheffield	[...]
Exeter	[...]
Bristol	[...]
Luton	[...]
Manchester	[...]
Belfast International	[...]

v mil. GBP	2010/11 (%)
East Midlands	[...]
Newcastle	[...]
Birmingham	[...]
Glasgow	[...]
Cardiff	[...]
Stansted	[...]
Edinburgh	[...]
Aberdeen	[...]
Southampton	[...]
Průměr	[...]

Zdroj: Ukazatel výkonnosti letišť ve Spojeném království.

- (144) Společnost Ryanair tvrdila, že z pohledu tržně jednajícího hospodářského subjektu bude obvykle jakákoli obchodní nabídka zlepšením oproti tehdejší situaci, pokud očekává, že mezní příjmy budou překračovat její mezní náklady. Podle tvrzení společnosti Ryanair je rovněž třeba zohlednit, že společnost Ryanair významně omezila potřeby v porovnání s jinými leteckými společnostmi s ohledem na svůj obchodní model a provozní efektivnost.
- (145) S cílem poskytnout více důkazů toho, že dohoda z roku 2000 splňuje požadavky trhu, společnost Ryanair provedla srovnání mezi letišti srovnatelné velikosti a situace s letišťem Lübeck. Srovnávací letiště zahrnují Bournemouth Airport, Grenoble Airport, Knock Airport, Maastricht Airport, Nimes Airport a Prestwick Airport. Porovnání poplatků hrazených společností Ryanair na srovnávacích letištích ukázalo, že náklady hrazené společností Ryanair na letišti Lübeck byly obecně vyšší než průměrná úroveň na srovnávacích letištích, a to jak v položce za cestujícího, tak v položce za obrátku. Společnost Ryanair naléhala na Komisi, aby při svém posuzování toho, zda dohoda z roku 2000 splňuje zásadu tržně jednajícího hospodářského subjektu, více přihlížela ke srovnávací analýze než k analýze ziskovosti.
- (146) Zpráva vypracovaná společností Oxera vypočítává čistou současnou hodnotu dohody z roku 2000. Zpráva konstatuje kladnou čistou současnou hodnotu ve výši [...] EUR. Společnost Oxera provedla v souvislosti se svým výpočtem řadu kontrol citlivosti.

5.3.1.2. Air Berlin

- (147) Společnost Air Berlin uvedla, že trasy nabízené společností Ryanair z letiště Lübeck přímo soutěží s trasami nabízenými společností Air Berlin na letišti Hamburk. Zejména se to týká destinací Londýn, Milán a Barcelona, neboť obě letecké společnosti je mají ve svém portfoliu.
- (148) Společnost Air Berlin tvrdila, že cílem marketingové strategie společnosti Ryanair bylo přetáhnout potenciální klienty mimo jiné společnosti Air Berlin. Z důvodu nízkých cen společnosti Ryanair se klienti přesunuli z Hamburku na letiště Lübeck. Společnost Air Berlin tvrdí, že v důsledku státní podpory utrpěla podstatné hospodářské ztráty. Společnost Air Berlin musela zrušit některé ze svých letů z důvodu paralelní nabídky společnosti Ryanair na letišti Lübeck. Kromě toho společnost Air Berlin uvedla, že je pro ni obtížné otevřít nové destinace z letiště Hamburk, pokud jsou obdobné destinace nabízeny společností Ryanair z letiště Lübeck za nepřiměřené nízké ceny.
- (149) Společnost Air Berlin dále zmínila uzavření letiště Lübeck na šest dní od 19. dubna 2004 na podporu svých argumentů, že společnost Ryanair platila nespravedlivě nízké poplatky a že mezi letišti Lübeck a Hamburk existuje hospodářská soutěž. Během uzavření letiště musela společnost Ryanair přesunout své lety z letiště Lübeck na letiště Hamburk. V důsledku vyšších letištních poplatků na letišti Hamburk vznikly společnosti Ryanair dodatečné náklady ve výši [...] EUR, které společnost Ryanair naúčtovala společnosti FLG. Společnost Air Berlin proto zdůraznila, že již v těchto šesti dnech společnost Ryanair získala výhodu ve výši [...] EUR oproti leteckým společnostem působícím na letišti Hamburk.

- (150) Společnost Air Berlin dále podpořila svůj argument tím, že nabídla tabulku počtu cestujících a letů předtím (do roku 1999) a poté (od roku 2000), co společnost Ryanair zahájila svůj provoz na letišti Lübeck:

Tabulka 7

Tabulka společnosti Air Berlin uvádějící počet cestujících a letů

	Počet cestujících (osoby)	Pohyb letadel
1997	34 132	[...]
1998	60 520	[...]
1999	48 522	[...]
2000	142 586	[...]
2001	192 726	[...]
2002	244 684	[...]
2003	514 472	[...]

- (151) Tabulka 7 ukazuje, že se počet cestujících významně zvýšil v roce 2000, kdy společnost Ryanair začala nabízet lety z letiště Lübeck. Společnost Air Berlin uvedla, že 97 % těchto cestujících lze přisuzovat společnosti Ryanair. Toto je uvedeno do souvislosti se ztrátami, které vznikly společnosti FLG předtím (do roku 1999) a poté (od roku 2000), co společnost Ryanair zahájila svůj provoz na letišti Lübeck:

Tabulka 8

Tabulka společnosti Air Berlin uvádějící ztráty FLG

FLG	Ztráty (v EUR)
1999	[...]
2000	[...]
2001	[...]
2002	[...]
2003	[...]
Celkem	[...]

- (152) Na základě tabulky 7 a tabulky 8 společnost Air Berlin tvrdila, že i když se počet cestujících v letech 2002 až 2003 téměř zdvojnásobil, ztráty se v uvedeném období zvýšily o více než [...] EUR. Kromě toho společnost Air Berlin uvedla, že společnost FLG poskytla společnosti Ryanair zvýhodněné podmínky, slevy, jakož i náhrady a jiné platby. Poplatky hrazené společností Ryanair za používání letiště Lübeck byly nižší než poplatky stanovené v tehdy platném letištním ceníku. Společnost Air Berlin dále uvedla, že společnost Ryanair poskytovala marketingové služby nezávisle na marketingových nákladech. Podle společnosti Air Berlin se zdá, že platby za marketingové služby hrazené společnosti Ryanair neměly spojitost se skutečnými marketingovými výdaji, které společnosti Ryanair vznikly.
- (153) Společnost Air Berlin se tedy domnívá, že dohoda z roku 2000 uzavřená mezi společnostmi FLG a Ryanair nesplňovala požadavky trhu. Podle společnosti Air Berlin je Lübeck provozován spíše z důvodu regionální politiky než ziskovosti.

- (154) Podle společnosti Air Berlin lze dostupnost zvýhodněných podmínek pro společnost Ryanair v Lübecku na jedné straně a způsob a stav podmíněné privatizace letiště na straně druhé jen stěží posuzovat odděleně. Společnost Air Berlin nepovažuje dohodu o účasti uzavřenou se společností Infratil za důkaz dodržení zásady tržně jednajícího hospodářského subjektu, neboť zahrnuje prodejní opci. Air Berlin je naopak toho názoru, že tržně jednající hospodářský subjekt by v roce 2005 v souvislosti s letištěm vypsál nové nabídkové řízení.
- (155) Společnost Air Berlin dále uvedla, že dohoda se společností Ryanair byla přiřitatelná Německu. Podle stanov společnosti FLG musí poplatky vyplývající z používání letiště schválit dozorčí rada (článek 12 stanov). Čtyři z šesti členů dozorčí rady jsou voleni hanzovním městem Lübeck. Společnost Air Berlin proto dospěla k závěru, že hanzovní město Lübeck lze činit odpovědným. Air Berlin se domnívá, že některá prohlášení klíčových představitelů společnosti FLG jsou dalším důkazem přiřitatelnosti dané dohody.

5.3.1.3. Infratil

- (156) Pokud jde o možnou státní podporu poskytnutou společnosti Ryanair, společnost Infratil uvedla, že dohoda z roku 2000 byla ekonomicky účelná, byla důležitým přínosem pro rozvoj letiště a plně v souladu se zásadou tržně jednajícího hospodářského subjektu. Infratil také zastává názor, že dohoda z roku 2000 a její provádění nejsou přiřitatelné hanzovnímu městu Lübeck ani jiným státním subjektům. Hanzovní město Lübeck ani dozorčí rada nevydaly žádné příkazy nebo pokyny k přijetí dohody z roku 2000 a její přijetí neřídily.

5.3.1.4. Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften (BDF)

- (157) BDF je toho názoru, že podmínky nabízené společnosti Ryanair společností FLG nejsou slučitelné s vnitřním trhem, neboť nesplňují požadavky transparentnosti a nediskriminace a neobsahují sankce, pokud společnost Ryanair své povinnosti podle dohody z roku 2000 nesplní.
- (158) Podle BDF diskriminační odchylky od platných letištních ceníků ve prospěch jedné konkrétní letecké společnosti vedou k silnému narušení hospodářské soutěže a dotovanému přerozdělování cestujících v rámci téže aglomerace, což není z pohledu celého hospodářství smysluplné. Sdružení BDF dále uvedlo, že opatření musí být oznámeno Komisi, pokud nelze vyloučit, že toto opatření zahrnuje státní podporu. Sdružení BDF uvedlo, že z právního hlediska je možné německé letiště na žádost provozovatele za určitých podmínek uzavřít.

5.3.2. Dohody z roku 2010

5.3.2.1. Flughafen Lübeck GmbH (FLG)

- (159) Společnost FLG uvedla, že opatření nebylo přiřitatelné Německu, neboť dohody z roku 2010 byly společností FLG vyjednány nezávisle.

5.3.2.2. Ryanair

- (160) Společnost Ryanair tvrdila, že dohody z roku 2010 nejsou přiřitatelné státu.
- (161) Společnost Ryanair uvedla, že dodatek č. 1 a dodatek č. 2 jsou pouze krátké dodatky, které prodlužují dobu trvání stávajících ujednání podle dohody společnosti Ryanair z roku 2000. Jediným novým prvkem byla obchodně vyjednaná úprava marketingové podpory v dodatku č. 1. Společnost Ryanair uvedla, že důsledky obou dvou dodatků jsou obsaženy v podáních společnosti Ryanair týkajících se dohody z roku 2000.
- (162) Společnost Ryanair předložila zprávu vypracovanou společností Oxera⁽¹⁾, která vyhodnocuje očekávanou ziskovost dodatku č. 1 a dodatku č. 2 na základě podnikatelského plánu z roku 2009⁽²⁾ zpracovaného letištěm Lübeck před podpisem dodatku č. 1 a dodatku č. 2. Ve zprávě se uvádí, že na základě rozumných předpokladů

⁽¹⁾ Zpráva společnosti Oxera, *Economic MEOP assessment: Lübeck airport* (Ekonomické posouzení podle zásady tržně jednajícího hospodářského subjektu: letiště Lübeck), 6. února 2015.

⁽²⁾ Podnikatelský plán „Takeoff Konzept“ ze dne 21. prosince 2009, viz http://www.luebeck.de/stadt_politik/rathaus/wahlen/files/M21_Take_off_Konzept_HL-Umdruck_17-156_WA_Ltsh.pdf.

v době, kdy byly oba dodatky podepsány, se očekávalo, že dodatky budou dostatečně ziskové. Letiště chovající se jako tržně jednající hospodářský subjekt by nabídlo obdobné podmínky. Podle společnosti Oxera to platí také v případě, že by dohoda o marketingových službách z roku 2010 měla být zohledněna společně s dodatky z března a října 2010. Marketingové náklady pro letiště Lübeck byly tedy do posouzení zahrnuty.

5.3.2.3. Air Berlin

- (163) Společnost Air Berlin zdůraznila, že v roce 2010 byly podepsány tři dohody: dodatek č. 1, dodatek č. 2 a dohoda o marketingových službách z roku 2010. Komise by měla ve svém posouzení přihlídnout ke všem dohodám z roku 2010.

5.4. POPLATKY ZA ODMRAZOVÁNÍ LETADEL NA LETIŠTI

RYANAIR A WIZZ AIR

- (164) Společnosti Ryanair a Wizz Air tvrdily, že veškerou údajnou podporu poskytnutou letištěm Lübeck společnosti Wizz Air a dalším leteckým společnostem nelze přičítat německému státu, a to na základě rozsudku ve věci Stardust Marine⁽¹⁾. Wizz Air tvrdí, že i když hanzovní město Lübeck bylo tehdy jediným vlastníkem letiště, nestačí to na potvrzení jakékoli přičitatelnosti státu. Wizz Air tvrdí, že nepřičitatelnost Německu byla ještě zjevnější během doby, kdy 90 % podíl ve společnosti FLG vlastnila společnost Infratil.
- (165) Společnosti Ryanair a Wizz Air konstatovaly, že uvedené poplatky a jakékoli slevy představují nevýznamný podíl nákladů letecké společnosti spojených s letištěm. Podle společnosti Ryanair tyto poplatky nelze posuzovat odděleně, neboť neexistuje žádný maloobchodní trh pro odmrazování. Sleva na odmrazování je pravděpodobně vyvážená obchodním přínosem dosaženým letištěm v rámci vyjednávání. Společnost Ryanair citovala rozsudek ve věci Charleroi, který uvádí, že „přitom je nezbytné v rámci použití kritéria soukromého investora posuzovat obchodní transakci jako celek“⁽²⁾.
- (166) V neposlední řadě společnosti Ryanair a Wizz Air uvedly, že cena kapaliny pro odmrazování účtovaná na letišti Lübeck je standardní cenou účtovanou na veřejnoprávních i soukromých letištích.

6. VYJÁDRĚNÍ NĚMECKA K PŘIPOMÍNKÁM TŘETÍCH STRAN

6.1. PŘIPOMÍNKY K PODÁNÍM SPOLEČNOSTI RYANAIR

- (167) Podle Německa podání společnosti Ryanair ukazují, že společnost FLG jednala v souladu se zásadou tržně jednajícího hospodářského subjektu.
- (168) Německo zejména zdůraznilo užitečnost přístupu společnosti Ryanair při prokazování souladu dohody s trhem prostřednictvím analýzy ziskovosti a srovnávací analýzy.
- (169) Podle Německa nejsou dodatek č. 1 a dodatek č. 2 pro toto šetření relevantní. Zaprvé dodatky z března a října 2010 nejsou přičitatelné státu, neboť byly nezávisle vyjednány a uzavřeny společností FLG bez zásahu hanzovního města Lübeck. Zadruhé, pokud jde o dodatek č. 2, Německo zdůraznilo, že tento dodatek pouze prodlužuje dohodu z roku 2000, a neobsahuje tedy žádnou podstatnou změnu. Všechny úvahy týkající se dohody z roku 2000 se tedy vztahují i na dodatky.
- (170) Německo uvedlo, že nerozumí tomu, proč by dohoda o marketingových službách z roku 2010 měla být zahrnuta do tohoto šetření, neboť nezahrnovala žádné veřejné finanční prostředky. Náklady, jak je uvedeno v dohodě o marketingových službách z roku 2010, hradila IHK Lübeck. Německo rovněž poznamenalo, že dohodu o marketingových službách z roku 2010 lze považovat za dohodu, která je v souladu s tržními standardy. Toto je podpořeno připomínkou, že společnost FLG měla nižší náklady než jiná letiště s obdobnou dohodou. Navíc dohoda o marketingových službách z roku 2010 uzavřená s letištěm Lübeck vycházela z příslibu společnosti Ryanair, že rozšíří své portfolio letů o dvě destinace.

⁽¹⁾ Rozsudek Soudního dvora, Francie v. Komise („Stardust Marine“), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294.

⁽²⁾ Rozsudek Tribunálu, Ryanair v. Komise („Charleroi“), T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585.

- (171) Německo dále zmínilo funkci letiště Lübeck jako záložního letiště pro letiště Hamburk a jako nezbytné infrastruktury pro severoněmecké obyvatelstvo.

6.2. PŘIPOMÍNKY K PODÁNÍM SDRUŽENÍ SGF

- (172) Německo uvedlo, že sdružení SGF nebylo zúčastněnou stranou ve smyslu čl. 108 odst. 2 SFEU a čl. 1 písm. h) nařízení (ES) č. 659/1999, a nemělo tedy žádné právo předkládat připomínky. Členové SGF pouze vlastní pozemky v blízkosti letiště, a proto se chtějí zbavit vnímaného obtěžování způsobeného provozem letiště. O dosažení těchto cílů je však třeba usilovat vnitrostátními právními prostředky.
- (173) Německo také tvrdilo, že věcná stránka podání ze strany SGF byla nepřesná. Zprvce Německo nesouhlasí s prohlášením SGF, že letiště Lübeck neplní funkci veřejné služby. Sdružení SGF tvrdilo, že letiště je provozováno pouze v obecném zájmu v rozsahu zájmů týkajících se „všeobecného letectví“. Německo nesouhlasí s uvedeným prohlášením, neboť letiště Lübeck má provozní povinnost z důvodů infrastrukturních funkcí veřejné služby a záložní funkce pro letiště Hamburk. Záložní funkce je oficiálně stanovena v severoněmecké koncepci letecké dopravy (*Norddeutsches Luftverkehrskonzept*).
- (174) Pokud jde o smlouvu o pronájmu, Německo zopakovalo svůj postoj v tom smyslu, že ze staré smlouvy o pronájmu až do konce roku 2005 ani z nové smlouvy o pronájmu od roku 2006 pro FLG neplynula žádná výhoda.
- (175) Německo dále vyjádřilo připomínky k podáním společnosti SGF, která se týkala investic do infrastruktury. Německo konstatovalo, že územní povolení je pouze administrativním nástrojem, který může být vydán zpětně, a není předpokladem pro schválení financování ani nemá vliv na hospodářskou soutěž. Německo navíc nesouhlasí s kategorizací investic ze strany sdružení SGF jako udržovacích opatření spíše než opatření ke zlepšení funkce dopravy daného letiště. Německo tvrdilo, že pro splnění vnitrostátních a mezinárodních předpisů jsou opatření nezbytná. Podle Německa skutečnost, že společnost Ryanair je největším uživatelem letiště nevede k závěru, že je zvyhodňována.
- (176) Pokud jde o výpočty SGF týkající se střednědobých vyhlídek letiště Lübeck, Německo uvedlo, že předložené připomínky jsou nesprávné. Podle tvrzení Německa bylo prokázáno, že v době investice existovaly optimistické střednědobé vyhlídky, jak potvrdila Komise ve svém rozhodnutí o zahájení řízení z roku 2007.
- (177) Německo navíc vyjádřilo připomínky k tvrzením SGF, že společnost FLG byla „podnikem v obtížích“. Německo je toho názoru, že jakákoli argumentace SGF na základě pokynů pro státní podporu na záchranu a restrukturalizaci podniků v obtížích byla sporná. Podle Německa tyto pokyny nejsou použitelné, neboť poskytnuté výhody v prvé řadě nepředstavují státní podporu. Výhody nebyly nikdy kategorizovány jako podpora na záchranu nebo restrukturalizaci ani nemusely být schváleny podle jiných pokynů.
- (178) Německo nesouhlasí s prohlášením SGF, že hanzovní město Lübeck tvrdilo, že uzavření letiště bylo nemožné a že takovouto možnost nezvažovalo. Podle Německa hanzovní město Lübeck tuto možnost zvažovalo, ale rozhodlo se k ní nepřistoupit, neboť výpočty vedly k závěru, že by to nebylo nejehospodárnější rozhodnutí. Kromě toho Německo objasnilo, že uzavření letiště *ad hoc* není možné z důvodu čl. 45 odst. 1 LuFtVZO. Letištní zařízení jsou veřejným statkem a mají provozní povinnost. Aby tedy bylo možné letiště uzavřít, muselo by být odebráno povolení k provozování letiště, čemuž předchází zdoluhavý právní postup. Německo tvrdí, že odebrání povolení je vyloučeno, pokud se odpovědná správa domnívá, že veřejný zájem převyšuje ve prospěch pokračování provozu letiště. Pokus uzavřít letiště by tedy nebyl nemožný, ale byl by jistě obtížný, zdoluhavý a tím nákladný. Takovéto důsledky byly zmíněny v souvislosti s uzavřením letiště Berlín-Tempelhof. Německo se proto domnívalo, že rozhodnutí vyloučit možnost uzavření letiště a spíše rozšířit infrastrukturu a investovat do ní s cílem přilákat soukromého investora bylo ehospodárnějším rozhodnutím. Zpětně se jednalo o správný přístup, neboť soukromý investor byl nalezen.

6.3. PŘIPOMÍNKY K PODÁNÍM SPOLEČNOSTI AIR BERLIN

- (179) Podle Německa by společnost Air Berlin získala stejné výhody jako Ryanair, pokud by splnila tatáž kritéria týkající se počtu cestujících a četnosti letů. Namísto toho společnost Air Berlin odmítla jakoukoli nabídku na vyjednávání s FLG, protože nikdy neměla v úmyslu začít poskytovat služby na letišti Lübeck. Naopak společnost Air Berlin nikdy nevznesla námitky proti podmínkám, za kterých společnost Ryanair působí na letišti Hamburk.

Kromě toho si několik leteckých společností stěžovalo (mimo jiné Komisi), že Air Berlin profituje z podstatné státní podpory Spojených arabských emirátů. Nemůže se tedy vůči svému hlavnímu konkurentovi, společnosti Ryanair, prezentovat jako oběť.

- (180) Německo nesouhlasilo s připomínkami společnosti Air Berlin, které se týkaly existence hospodářské soutěže mezi letištěm Lübeck a letištěm Hamburk. Německo se zejména odvolává na skutečnost, že Hamburk měl v roce 2000, kdy byla se společností Ryanair podepsána dohoda z roku 2000, sedmdesátkrát více cestujících než letiště Lübeck. Absence stížností ze strany jiných letišť ukazuje, že tato dvě letiště mezi sebou vzájemně nesoutěžila. Německo také dodalo, že letiště Hamburk a letiště Rostock se v roce 2008 rozrostly, zatímco počet cestujících na letišti Lübeck se snížil o 10 %.
- (181) Německo rovněž odmítlo argument společnosti Air Berlin, že společnost Ryanair měla hospodářskou výhodu. Německo uvedlo, že společnost Air Berlin použila nesprávné výpočty a že jediným relevantním kritériem pro posouzení toho, zda je dohoda mezi letištěm a leteckou společností v souladu s tržními podmínkami, byla zásada tržně jednajícího hospodářského subjektu. Německo se domnívá, že dohody se společností Ryanair splňovaly požadavky trhu, neboť dlouhodobé vyhlídky letiště byly v roce 2000 pozitivní.

6.4. PŘIPOMÍNKY K PODÁNÍM SDRUŽENÍ BDF

- (182) Německo zdůraznilo, že Air Berlin je členem BDF, což vede k úzkým vztahům a překrývajícím se podáním. Německo nesouhlasilo s tím, že by společnost FLG uměle vytvářela poptávku nepřiměřeně nízkými cenami a že by se odchylovala od letištního ceníku diskriminačním způsobem ve prospěch jedné letecké společnosti. Podle Německa by společnost FLG neměla žádný důvod diskriminovat jednotlivé letecké společnosti, aby zvýšila poptávku. Naopak více leteckých společností by znamenalo více obchodní činnosti na letišti Lübeck. Německo proto tvrdí, že jakákoli letecká společnost mohla uzavřít dohodu s letištěm Lübeck za obdobných podmínek, pokud by předložila nabídku srovnatelnou s nabídkou společnosti Ryanair.

7. POSOUZENÍ

7.1. ÚVOD

- (183) Podle čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie „podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem“. Kritéria stanovená v čl. 107 odst. 1 SFEU jsou kumulativní. Aby bylo možné určit, zda opatření představuje státní podporu, musí být splněny tyto podmínky:

- příjemce je podnikem,
- opatření poskytuje výhodu,
- výhoda je poskytována ze státních prostředků,
- výhoda je selektivní a
- opatření narušuje nebo může narušit hospodářskou soutěž a může ovlivnit obchod mezi členskými státy.

- (184) Musí se tedy určit, zda jsou uvedená kritéria splněna ve vztahu ke každému z posuzovaných opatření, a to:

- potenciální státní podpora ve prospěch společnosti FLG,
- potenciální státní podpora ve prospěch společnosti Infratil,
- potenciální státní podpora ve prospěch společnosti Ryanair a
- poplatky za odmrazování letadel na letišti.

- (185) Pokud jde o potenciální státní podporu ve prospěch společnosti FLG, Komise nejdříve posoudí, zda potenciální příjemce státní podpory, společnost FLG, stále existuje, a pokud ne, zda hospodářská činnost společnosti FLG stále pokračuje. Kromě toho musí Komise posoudit, zda výhoda, kterou v sobě zahrnuje potenciální státní podpora ve prospěch společnosti FLG, mohla přejít na její nástupce, tj. zda existuje hospodářská návaznost.

- (186) Pokud jde o státní podporu ve prospěch společnosti Ryanair, Komise posoudí pouze dohodu z roku 2000. Ke dni tohoto rozhodnutí Komise nemá ve spise dostatek informací, aby mohla posoudit, zda pozdější dohody, zejména dohody uzavřené v roce 2010, představují státní podporu ve prospěch společnosti Ryanair. Uvedené dohody budou proto posuzovány v samostatném rozhodnutí.

7.2. POTENCIÁLNÍ STÁTNÍ PODPORA VE PROSPĚCH SPOLEČNOSTI FLG

7.2.1. Příjemce potenciální státní podpory

- (187) Komise zahájila formální vyšetřovací řízení týkající se potenciální státní podpory ve prospěch společnosti FLG. V lednu 2013 však byla část aktiv FLG prodána společnosti Yasmína. Společnost FLG se sloučila s hanzovním městem Lübeck a právní osoba FLG přestala existovat. V roce 2014 společnost Yasmína vyhlásila úpadek, což vedlo v dubnu 2014 k zahájení úpadekového řízení. V srpnu 2014 převzala aktiva společnosti Yasmína společnost PuRen.
- (188) V případech, kdy Komise přijme zamítavé rozhodnutí, kterým podniku nařídí navrácení neslučitelné podpory v souvislosti s články 107 a 108 Smlouvy, může být povinnost navrácení rozšířena na novou společnost, na kterou příjemce dotyčné podpory převedl nebo které prodal všechna svá aktiva nebo jejich část, pokud převod nebo struktura prodeje ukazují, že mezi oběma společnostmi existuje hospodářská návaznost.
- (189) Pokud by Komise shledala, že společnosti FLG byla poskytnuta neslučitelná podpora, která musí být navržena, musela by posoudit, kdo měl z podpory prospěch a na kterou společnost by se měla povinnost navrácení vztahovat. Pokud by neexistovala společnost, na kterou by mohla být povinnost navrácení rozšířena, Komise by musela posoudit, zda byla společnosti FLG poskytnuta podpora. Komise tedy považuje za vhodné nejdříve posoudit, zda mezi společnostmi FLG a Yasmína existovala hospodářská návaznost, zda lze povinnost navrácení rozšířit na společnost Yasmína (viz oddíl 7.2.2) a zda mohla mít společnost PuRen jakožto nabyvatel aktiv společnosti Yasmína z podpory prospěch (viz oddíl 7.2.3). Komise pak posoudí, zda hospodářská činnost, která mohla mít z podpory prospěch, stále existuje (viz oddíl 7.2.4). Otázka, zda opatření poskytnutá společnosti FLG zahrnovala státní podporu, a pokud ano, zda byla takováto podpora slučitelná, bude muset být přezkoumána pouze v případě, že bude možné určit příjemce podpory, tj. pokud existovala hospodářská návaznost mezi společnostmi FLG a společností Yasmína nebo PuRen nebo pokud podpora zůstala na úrovni hospodářské činnosti, tj. na úrovni provozování letiště Lübeck.

7.2.2. Hospodářská návaznost mezi společnostmi FLG a Yasmína

- (190) Ve svém rozhodnutí týkajícím se prodeje aktiv letecké společnosti Alitalia ⁽¹⁾ měla Komise za to, že pokud nabytí aktiv proběhne za tržní cenu a nenaznačuje hospodářskou návaznost mezi starou společností a novou strukturou, nelze předpokládat, že nová struktura využila konkurenční výhody, kterou vytvořila státní podpora poskytnutá již původní společnosti.
- (191) Podle ustálené judikatury ⁽²⁾ je hospodářská návaznost mezi původním subjektem a novou strukturou stanovena na základě souboru ukazatelů. Tento soubor ukazatelů byl potvrzen Soudním dvorem ve věci Ryanair v. Komise ⁽³⁾. Není to však povinný soubor kumulativních požadavků, které musí být všechny v každém jednotlivém případě splněny ⁽⁴⁾. Při posuzování hospodářské návaznosti mezi dvěma subjekty lze zohlednit tyto skutečnosti:

— rozsah prodaných aktiv (aktiva a pasiva, zachování pracovní síly, seskupení aktiv),

⁽¹⁾ Rozhodnutí Komise ze dne 12. listopadu 2008, státní podpora N 510/2008, – Itálie – Prodej aktiv letecké společnosti Alitalia (Úř. věst. C 46, 25.2.2009, s. 6).

⁽²⁾ Rozsudek Soudního dvora, Itálie a SIM 2 Multimedia v. Komise, spojené věci C-328/99 a C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252; rozhodnutí Komise ze dne 17. září 2008, státní podpora N 321/2008, N 322/2008 a N 323/2008 – Recko – Vente de certains actifs d'Olympic Airlines/Olympic Airways Services (Úř. věst. C 18, 23.1.2010, s. 9); rozhodnutí Komise ze dne 12. listopadu 2008, státní podpora N 510/2008 – Itálie – Prodej aktiv letecké společnosti Alitalia (Úř. věst. C 46, 25.2.2009, s. 6); rozhodnutí Komise ze dne 4. dubna 2012, SA.34547 – Francie – Reprise des actifs du groupe SERNAM dans le cadre de son redressement judiciaire (Úř. věst. C 305, 10.10.2012, s. 5).

⁽³⁾ Rozsudek Tribunálu, Ryanair Ltd. v. Komise, T-123/09, ECLI:EU:T:2012:164.

⁽⁴⁾ Rozsudek Tribunálu, Ryanair Ltd v. Komise, T-123/09, ECLI:EU:T:2012:164, bod 156.

- prodejní cena,
- totožnost nabyvatele (nabyvatelů),
- okamžik prodeje (po zahájení předběžného posouzení, po ukončení formálního vyšetřovacího řízení nebo po konečném rozhodnutí) a
- hospodářská logika transakce.

7.2.2.1. Rozsah prodaných aktiv

- (192) Komise úvodem podotýká, že kompletní převzetí aktiv prodávajícího kupujícím může v zásadě poukazovat na hospodářskou návaznost mezi kupujícím a prodávajícím. Avšak nebylo by tomu tak v případě, že celkové hodnocení ukáže, že rozsah prodeje je ponechán na trhu. Pokud například rozsah prodeje vychází z otevřeného, transparentního, nediskriminačního a bezpodmínečného nabídkového řízení, může to poukazovat na neexistenci hospodářské návaznosti. V této souvislosti by uchazeči měli mít možnost se svobodně rozhodnout, zda předloží nabídku na jednotlivá aktiva, skupinu aktiv nebo všechna aktiva, neměli by být nuceni vstupovat do smluv uzavřených prodávajícím a měli by mít možnost se svobodně rozhodnout, zda chtějí převzít všechny zaměstnance prodávajícího, některé z nich nebo žádného z nich.
- (193) Komise poznamenává, že ve zveřejněném oznámení o nabídkovém řízení na prodej aktiv FLG bylo stanoveno, že uchazeči mohou odkoupit buď 90 % podíl ve společnosti FLG, nebo realizovat srovnatelné ekonomické řešení k převzetí provozu letiště. To tedy uchazečům umožnilo předložit nabídku na podíl ve FLG, nabídku na aktiva nebo seskupení aktiv nebo najít jiné ekonomické řešení, jako například pronájem aktiv. Toto bylo potvrzeno v informačním memorandu předaném všem zájemcům o účast v nabídkovém řízení předtím, než předložili vyjádření zájmu. Zájemcům o účast v nabídkovém řízení tedy bylo jasné, že mohou nabídnout odkup podílu nebo odkup aktiv nebo seskupení aktiv. Z pěti uchazečů, kteří předložili orientační nabídku, dva nabídli odkup aktiv, zatímco ostatní uchazeči nabídli odkup podílu. Ze tří uchazečů, kteří předložili závaznou nabídku, dva nabídli odkup aktiv a jeden nabídl odkup podílu. 3Y, holdingová společnost společnosti Yasmina, nabídla nejvyšší cenu za převzetí seskupení aktiv. Podle Německa společnost Yasmina převzala přibližně [...] % aktiv FLG na základě celkové účetní hodnoty aktiv v porovnání s hodnotou převzatých aktiv. Neodkoupené položky zahrnovaly mimo jiné [...].
- (194) Komise poznamenává, že neodkoupené položky byly předmětem dvou dohod o pronájmu mezi společností Yasmina a hanzovním městem Lübeck. Jedna se týkala letištní infrastruktury a pozemků, které byly předmětem smlouvy o pronájmu mezi společností FLG a hanzovním městem Lübeck před prodejem. Tuto smlouvu o pronájmu převzala společnost Yasmina. Ostatní se týkaly zbývajících aktiv letiště, která byla převedena ze společnosti FLG na hanzovní město Lübeck, jakmile byla společnost FLG pohlcena hanzovním městem Lübeck.
- (195) Skutečnost, že společnost FLG byla prodána v rámci transakce s aktivy a že nabyvatel neodkoupil velkou část aktiv poukazuje na absenci hospodářské návaznosti. Na druhé straně společnost Yasmina si od hanzovního města Lübeck pronajala aktiva, která nebyla předmětem odkupu, což naznačuje, že v důsledku nabídkového řízení mohla společnost Yasmina používat všechna aktiva. To spíše poukazuje na existenci hospodářské návaznosti.
- (196) Pokud jde o pracovní sílu, kupní smlouva stanovila, že zaměstnance společnost Yasmina převezme v souladu s § 613a německého občanského zákoníku (*Bürgerliches Gesetzbuch*, BGB). Ustanovení § 613a německého občanského zákoníku vycházejí ze směrnice Rady 2001/23/ES⁽¹⁾. Tento paragraf stanoví práva a povinnosti v případě převodu závodu. Přesněji řečeno podle § 613a „[p]okud závod nebo jeho část přechází právním aktem na jiného vlastníka, pak nový vlastník nastupuje do práv a povinností založených pracovními smlouvami existujícími v době převodu. Jsou-li tato práva a povinnosti upraveny právními ustanoveními kolektivní smlouvy nebo pracovní smlouvy, pak se stávají součástí pracovněprávního vztahu mezi novým vlastníkem a zaměstnancem a nelze je měnit v neprospěch zaměstnance před uplynutím jednoho roku po datu převodu [...]“⁽²⁾. Kromě toho předchozí zaměstnavatel nebo nový vlastník musí zaměstnance dotyčné převodem písemně informovat před samotným převodem a zaměstnanec může k převodu pracovněprávního vztahu písemně vznést námitku.

⁽¹⁾ Směrnice Rady 2001/23/ES ze dne 12. března 2001 o sbližování právních předpisů členských států týkajících se zachování práv zaměstnanců v případě převodů podniků, závodů nebo částí podniků nebo závodů (Úř. věst. L 82, 22.3.2001, s. 16).

⁽²⁾ *Bürgerliches Gesetzbuch* [BGB], 18.8.1896, § 613a 242.

- (197) Na základě tohoto právního ustanovení byli zaměstnanci informováni o převodu, a pokud nevznegli námitku, byli převzati. V tomto případě společnost FLG měla [...] zaměstnanců, z nichž [...] vznesli proti svému převzetí námitku. Tito [...] zaměstnanci byli převedeni pod zaměstnavatele hanzovní město Lübeck.
- (198) Převod aktiv nezahrnoval žádnou podmínku, která by přesahovala zákonné povinnosti, jako například podmínku počtu zaměstnanců, kteří musí být převzati, nebo povinnost držet zaměstnance nad rámec obvyklých smluvních povinností, jak stanoví pracovní právo.
- (199) Jediné smluvní ujednání týkající se zaměstnanců je odkaz na příslušné pracovní právo; celkově skutečnost, že většina zaměstnanců byla převedena, nezbytně nenaznačuje existenci hospodářské návaznosti ⁽¹⁾.
- (200) Uvážíme-li však, že kombinací prodeje části aktiv a dvou smluv o pronájmu zbývajících aktiv mohla společnost Yasmina využívat všechna aktiva, která předtím vlastnila a používala společnosti FLG, rozsah prodaných aktiv spíše poukazuje na existenci hospodářské návaznosti.

7.2.2.2. Prodejní cena

- (201) Aby se zamezilo hospodářské návaznosti, musí být aktiva prodána za tržní cenu, například v otevřeném, transparentním, nediskriminačním a bezpodmínečném nabídkovém řízení.
- (202) Komise musí posoudit, zda aktiva společnosti FLG byla skutečně prodána v rámci otevřeného, transparentního, nediskriminačního a bezpodmínečného nabídkového řízení uchazeči, který předložil nejvyšší nabídku, s přihlédnutím k bezpečnosti transakce.
- (203) Zaprvé Komise uvádí, že výzva k vyjádření zájmu o aktiva FLG neobsahovala žádné omezení, pokud jde o strany, které mohou podat nabídky, a nestanovila žádné podmínky pro potenciální uchazeče. V nabídkovém řízení mohl nabídku předložit jakýkoli subjekt. Výzva byla také zveřejněna v elektronickém dodatku *Úředního věstníku Evropské unie*.
- (204) Zadruhé, pokud jde o zásadu transparentnosti, Komise uvádí, že uchazeči měli více než měsíc na to, aby se rozhodli, zda vyjádření zájmu předloží, na základě informačního memoranda, které bylo možné si vyžádat od prodávajícího. Následně investoři, kteří předložili vyjádření zájmu, měli přibližně tři týdny na to, aby vyhodnotili informace, které jim byly poskytnuty během hloubkové prověrky (*due diligence*) ⁽²⁾, a aby se rozhodli, zda do 15. října 2012 předloží orientační nabídku. Všichni investoři, kteří předložili orientační nabídky, měli možnost se zúčastnit informační schůzky s prodávajícím. Lhůta pro podání závazných nabídek byla stanovena na 20. listopadu 2012.
- (205) Komise také uvádí, že již před zveřejněním oznámení o nabídkovém řízení prodávající stanovil kritéria, na jejichž základě měla být vybrána ekonomicky nejvýhodnější nabídka, a příslušná kritéria oznámil uchazečům na začátku řízení.
- (206) Zatřetí mezi uchazeči neexistovala diskriminace v žádné fázi nabídkového řízení. Všichni uchazeči obdrželi tytéž informace a objasnění týkající se pravidel a postupů nabídkového řízení, lhůt pro podání nabídek a FLG. Žádnému uchazeči nebyla při vyjednávání nabídnuta exkluzivita. V konečné fázi předložili závazné nabídky tři uchazeči.
- (207) Po posouzení závazných nabídek na základě kritérií určených před zahájením řízení hanzovní město Lübeck dospělo k závěru, že ekonomicky nejvýhodnější nabídku předložila společnost 3Y. Hanzovní město Lübeck navrhlo městské radě (*Bürgerschaft*) uzavření kupní smlouvy. Dne 29. listopadu 2012 městská rada rozhodla o přijetí nabídky společnosti Yasmina a aktiva FLG byla prodána společnosti 3Y, která za tímto účelem založila společnost Yasmina, s účinností od 1. ledna 2013.

⁽¹⁾ Rozhodnutí Komise ze dne 4. dubna 2012, SA.34547 – Francie – *Reprise des actifs du groupe SERNAM dans le cadre de son redressement judiciaire* (Úř. věst. C 305, 10.10.2012, s. 10).

⁽²⁾ Hloubková prověrka (*due diligence*) je přezkum potenciálního cíle pro sloučení, akvizici, privatizaci nebo obdobnou transakci v oblasti podnikových financí obvykle prováděný kupujícím.

- (208) Začtvrté nabídkové řízení na prodej majetku je bezpodmínečné, pokud obecně může majetek získat a pro vlastní účely používat potenciální kupující, bez ohledu na to, zda vykonává určité obchodní činnosti, či nikoli ⁽¹⁾. V této souvislosti Komise uvádí, že zveřejněné oznámení o nabídkovém řízení na prodej aktiv FLG stanovilo, že kupující by měl pokračovat v provozování letiště. Společnost Yasmina jako úspěšný uchazeč uhradila konečnou kupní cenu ve výši [...] EUR za odkup aktiv FLG. Společnost Yasmina také uzavřela dvě smlouvy o pronájmu infrastruktury, pozemků a aktiv ve vlastnictví hanzovního města Lübeck. Tento pronájem činil v prvním případě [...] EUR ročně a v druhém případě [...] EUR ročně. Hanzovní město Lübeck se zároveň zavázalo poskytnout společnosti Yasmina investiční dotaci ve výši [...] EUR, pokud budou splněny určité podmínky. Prodej aktiv FLG byl přímo spojen s budoucí investiční dotací společnosti Yasmina. Jelikož byla budoucí dotace vyšší než kupní cena, byla prodejní cena záporná.
- (209) Na základě těchto informací Komise zpochybňuje bezpodmínečnost nabídkového řízení. Pokud je prodej aktiv uskutečněn na základě podmíněné nabídky, nelze předpokládat, že transakce byla v souladu s tržními podmínkami z důvodu nabídkového řízení. Komise tedy nemůže rozhodnout o otázce, zda společnost Yasmina zaplatila za aktiva FLG tržní cenu. Pokud společnost Yasmina ve skutečnosti zaplatila méně, než je tržní cena, pak by to ukazovalo na existenci hospodářské návaznosti.

7.2.2.3. Totožnost kupujícího

- (210) Kupujícím byla Yasmina, dceřiná společnost holdingové společnosti 3Y. Jediným společníkem holdingové společnosti 3Y byl saúdskoarabský občan Adel Mohammed Saleh M. Alghanmi. Společnost Yasmina byla soukromým podnikem bez předchozích vazeb na FLG nebo hanzovní město Lübeck. Skutečnost, že společnost Yasmina byla nezávislá na FLG, jakož i na orgánech veřejné moci, naznačuje, že zde neexistuje hospodářská návaznost. Komise proto dospěla k závěru, že totožnost kupujících nepoukazuje na existenci hospodářské návaznosti.

7.2.2.4. Okamžik prodeje

- (211) Hanzovní město Lübeck mělo v úmyslu privatizovat letiště předtím, než Komise zahájila šetření. Poté, co v roce 2009 nebyla úspěšná první privatizace se společností Infratil, hanzovní město Lübeck zahájilo v roce 2012 druhý pokus, kdy se privatizace letiště podařila se společností Yasmina. Prodej společnosti Yasmina se uskutečnil po rozhodnutích o zahájení řízení z let 2007 a 2012, avšak předtím, než Komise přijala konečné rozhodnutí. Skutečnost, že prodej letiště je součástí nepřetržitého úsilí hanzovního města Lübeck letiště privatizovat ukazuje, že se nejedná o úmyslný pokus vyhnout se navrácení podpory. Načasování prodeje naznačuje absenci hospodářské návaznosti.
- (212) Kromě toho Soudní dvůr již dříve rozhodl, že hospodářská návaznost existuje, pokud existuje „objektivní okolnost, že v důsledku převodu došlo k obehnutí povinnosti vrácení sporné podpory“ ⁽²⁾. Jelikož však v tomto případě Komise nepřijala žádné rozhodnutí o existenci podpory na letišti Lübeck od roku 2007, kdy bylo řízení v této věci původně zahájeno, nelze dospět k závěru, že tento úmysl existoval v době privatizace. Naopak v tomto případě hanzovní město Lübeck jednalo z hospodářského hlediska systematicky, neboť s privatizací letiště se počítalo předtím, než Komise začala zpochybňovat možnou státní podporu na letišti Lübeck ⁽³⁾.
- (213) Kromě toho Soudní dvůr již dříve rozhodl, že může existovat hospodářská návaznost, pokud byla založena společnost s cílem pokračovat v části činností podniku, který skončil v úpadku ⁽⁴⁾. To však není tento případ, neboť hanzovní město Lübeck zahájilo a dokončilo prodej společnosti Yasmina, aniž by se společnost FLG dostala do úpadku. Komise proto dospěla k závěru, že okamžik prodeje nepoukazuje na existenci hospodářské návaznosti.

7.2.2.5. Hospodářská logika operace

- (214) Při předkládání svého vyjádření zájmu společnost Yasmina představila ambiciózní podnikatelský plán, jehož cílem byla přeměna letiště Lübeck na moderní letiště, které bude atraktivní pro řadu podniků. Úmyslem bylo přilákat podniky s moderním, technologicky špičkovým obchodním parkem, který měl zahrnovat kina, banky, kavárny, restaurace a parkoviště se speciální zkušební dráhou, motokárovou dráhu, umělé kluziště, luxusní módní butiky,

⁽¹⁾ Sdělení Komise o pojmu státní podpora uvedeném v čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (Úř. věst. C 262, 19.7.2016, s. 1), 94. bod odůvodnění.

⁽²⁾ Rozsudek Tribunálu, Recko v. Komise, T-415/05, ECLI:EU:T:2010:386, bod 146.

⁽³⁾ Tamtéž. Soud konstatoval, že hospodářská nesystematičnost by mohla naznačovat hospodářskou návaznost.

⁽⁴⁾ Rozhodnutí Soudního dvora, Komise v. Španělsko, C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781, bod 106.

butikový hotel, kongresové centrum, jakož i outletové centrum. Kromě toho měl být postaven cargo areál, který by propojil vodní cesty s pozemními a vzdušnými cestami a usnadnil dopravu. To zahrnovalo možnosti skladování, delší ranveje a infrastrukturu pro údržbu. Plánovány byly také další změny stávajícího podnikatelského plánu, například levné palivo pro malá letadla, samoobslužné odbavovací kiosky, domovské základny s luxusními VIP cestujícími, propagace letiště jako místa pro letecké přehlídky a letecké výstavy. Zároveň mělo letiště Lübeck i nadále fungovat jako letiště, tj. nabízet charterové a pravidelné lety. Z hlediska *ex ante* mělo letiště Lübeck zůstat letištěm, ale s pozměněným podnikatelským plánem.

- (215) Komise uvádí, že obchodní koncept společnosti Yasmina se sice lišil od činností provozovaných společnostmi FLG, Yasmina však počítala s tím, že bude nabízet obdobné letecké činnosti jako FLG. Po důkladné úvaze to spíše poukazuje na existenci hospodářské návaznosti. Skutečnost, že *ex post* byla Yasmina schopna nabízet pouze omezené letecké činnosti, neboť společnost Ryanair opustila Lübeck a začala létat z nedalekého letiště v Hamburku, na tomto závěru nic nemění.

7.2.2.6. Závěr týkající se hospodářské návaznosti mezi společnostmi FLG a Yasmina

- (216) Komise podotýká, že některé ukazatele naznačují absenci hospodářské návaznosti mezi společnostmi FLG a Yasmina a některé naznačují její existenci. Nejdůležitější však je, že Komise nemůže vyloučit, že společnost Yasmina zaplatila za aktiva společnosti FLG nižší než tržní cenu. Ačkoliv tedy některé ukazatele naznačují absenci hospodářské návaznosti, Komise nemůže vyloučit, že mezi společnostmi FLG a Yasmina hospodářská návaznost přesto existovala. Komise však uvádí, že v každém případě společnosti 3Y a Yasmina byly mezitím zrušeny. I kdyby tedy mezi společnostmi FLG a Yasmina hospodářská návaznost existovala, povinnost navrácení by již nebylo možné na společnost Yasmina vztáhnout.

7.2.3. Hospodářská návaznost mezi společnostmi FLG a PuRen

- (217) Pokud mezi společnostmi FLG a Yasmina existovala hospodářská návaznost a s ohledem na skutečnost, že společnost Yasmina byla mezitím zrušena, Komise musí posoudit, zda nabyvatel aktiv společnosti Yasmina měl prospěch z potenciální státní podpory ve prospěch FLG a zda bude nutné povinnost navrácení vztáhnout na tohoto nabyvatele.
- (218) Dříve než byla společnost Yasmina zrušena, její aktiva byla prodána jinému soukromému investorovi, společnosti PuRen. Komise uvádí, že aktiva společnosti Yasmina byla prodána v úpadkovém řízení pod dohledem soudu, v souladu s německým úpadkovým právem⁽¹⁾. To zřejmě naznačuje, že pokud by existovala hospodářská návaznost mezi společnostmi FLG a Yasmina, řetězec hospodářské návaznosti by se v této fázi přerušil. Společnost PuRen tedy z potenciální státní podpory ve prospěch FLG neměla prospěch.

7.2.4. Výhoda pro prodanou hospodářskou činnost

- (219) Hlavní hospodářská činnost, kterou společnost FLG vykonávala, tj. provoz letiště Lübeck, už také neexistuje, vzhledem k tomu, že letiště Lübeck přestalo provozovat pravidelné a charterové lety. Ke dni tohoto rozhodnutí neobsluhuje letiště Lübeck žádná letecká společnost. Ani prodaná hospodářská činnost tedy nemohla profitovat z potenciální státní podpory ve prospěch FLG.
- (220) Komise musí také posoudit, zda záporná prodejní cena zaplacená společností Yasmina za aktiva FLG mohla přesto poskytnout výhodu prodané hospodářské činnosti, ⁽²⁾ v tomto případě letišti. Za tímto účelem musí Komise posoudit, zda se hanzovní město Lübeck chovalo jako tržně jednající hospodářský subjekt. Náklady na prodej letiště by bylo nutné porovnat s náklady hypotetické srovnávací situace, což by v daném případě mohlo být uzavření letiště nebo nepřerušovaný provoz letiště společností FLG.
- (221) Avšak vzhledem k tomu, že ke dni tohoto rozhodnutí žádná letecká společnost uvedené letiště neobsluhuje a že tedy nejsou nabízeny žádné pravidelné ani charterové lety na/z letiště Lübeck, má Komise za to, že není nutné posuzovat, zda záporná prodejní cena poskytla výhodu prodané hospodářské činnosti. Prodaná hospodářská činnost zmizela z trhu.

⁽¹⁾ Zákon o úpadku (*Insolvenzordnung*) ze dne 5. října 1994 (BGBl. I S. 2866) ve znění článku 16 zákona ze dne 20. listopadu 2015 (BGBl. I S. 2010).

⁽²⁾ Viz rozhodnutí Komise ze dne 27. února 2008 o státní podpoře C 46/07 (ex NN 59/07), kterou Rumunsko uplatnilo ve prospěch podniku Automobile Craiova (dříve Daewoo Romania) (Úř. věst. L 239, 6.9.2008, s. 12).

- (222) Tímto zjištěním není nijak dotčeno posouzení toho, zda nedávný prodej letiště Lübeck společnosti Stöcker zahrnoval státní podporu ve prospěch kupujícího. Komise dále Německu připomíná, že jakékoli opatření, jehož cílem je připravit letiště Lübeck na budoucí příjem pravidelných nebo charterových letů, podléhá kontrole státní podpory a muselo by být oznámeno Komisi.

7.2.5. Závěr

- (223) Komise zastává názor, že není zapotřebí přijmout rozhodnutí, pokud jde o to, zda potenciální státní podpora ve prospěch FLG představuje státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, a pokud ano, zda by tato státní podpora mohla být prohlášena za slučitelnou s vnitřním trhem. Právnícká osoba FLG přestala existovat, a stejně tak její hospodářská činnost. Kromě toho, i kdyby mezi společnostmi FLG a Yasmina existovala hospodářská návaznost, nebylo by již možné podporu od společnosti Yasmina získat, neboť byla zrušena a její aktiva byla prodána v úpadečném řízení pod dohledem soudu, v souladu s německým úpadečným právem.

7.3. MOŽNÁ STÁTNÍ PODPORA VE PROSPĚCH SPOLEČNOSTI INFRATIL

7.3.1. Prodej podílu ve společnosti FLG

7.3.1.1. Výhoda

- (224) Výhodou ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU je jakákoli hospodářská výhoda, kterou by podnik nebyl schopen získat za běžných podmínek, tj. bez zásahu státu ⁽¹⁾.
- (225) Článek 345 SFEU stanoví, že „[s]mlouvy se nijak nedotýkají úpravy vlastnictví uplatňované v členských státech“. Privatizace firmy – převod z veřejného do soukromého sektoru – je rozhodnutím v oblasti hospodářské politiky, které samo o sobě spadá do výlučné působnosti členských států.
- (226) V souladu s ustálenou judikaturou ⁽²⁾ a praxí Komise ⁽³⁾, pokud členský stát prodává podíly v podnicích, kupující nezískává výhodu, pokud se členský stát chová jako tržně jednající hospodářský subjekt. To se týká případu, kdy by do transakce vstoupil hypotetický soukromý vlastník motivovaný vyhlídkou zisku. Jiné než hospodářské aspekty, například důvody průmyslové politiky, hlediska zaměstnanosti nebo cíle regionálního rozvoje, nelze tedy vzít v úvahu. Tuto zásadu opakovaně potvrdila Komise a Soudní dvůr ⁽⁴⁾.
- (227) V rozsudku ve věci Stardust Marine Soudní dvůr uvedl, že „[...] pro zjištění, zda se stát choval jako rozumný investor v tržním hospodářství, je třeba vrátit se do kontextu období, v němž byla přijata opatření finanční podpory, aby bylo možno posoudit hospodářskou racionálnost chování státu, a je tedy třeba zdržet se jakéhokoli posuzování založeného na pozdější situaci“ ⁽⁵⁾.
- (228) Aby tedy bylo možné posoudit, zda hanzovní město Lübeck postupovalo při privatizaci letiště Lübeck jako tržně jednající hospodářský subjekt, je nezbytné vyhodnotit různé možnosti, které hanzovní město Lübeck v té době mělo, s cílem ověřit, zda hanzovní město Lübeck zvolilo finančně nejvýhodnější dostupnou možnost. V zásadě posouzení provedené jednou nebo více nezávislými auditorskými firmami může posloužit jako důkaz tržní hodnoty transakce.
- (229) V roce 2004 hanzovní město Lübeck zadalo ocenění uzavření letiště a pokračování jeho činnosti nezávislé soukromé bance ⁽⁶⁾ (dále jen „studie Berenberg“). Studie Berenberg posoudila nejméně příznivý a nejpriznivější scénář těchto možností:

⁽¹⁾ Rozsudek Soudního dvora, Španělské království v. Komise, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, bod 41; rozsudek Soudního dvora, Syndicat français de l'Express international (SFEI) a další v. La Poste a další, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, bod 60.

⁽²⁾ Viz například rozsudek Tribunálu, Alitalia v. Komise, T-296/97, ECLI:EU:T:2000:289; rozsudek Tribunálu, WestLB v. Komise, spojené věci T-228/99 a T-233/99, ECLI:EU:T:2003:57; rozsudek Tribunálu, Scott SA v. Komise, T-366/00, ECLI:EU:T:2007:99; rozsudek Soudního dvora, Itálie a SIM 2 Multimedia v. Komise, spojené věci C-328/99 a C-399/00, ECLI:EU:C:2003:252; rozsudek Tribunálu, Air France v. Komise, T-358/94, ECLI:EU:T:1996:194.

⁽³⁾ XXIII. zpráva o politice hospodářské soutěže, 1993, s. 255.

⁽⁴⁾ Rozhodnutí Komise C(2013) 3546 final ze dne 19. června 2013, SA.36197(N/2013) – privatizace ANA – Aeroportos de Portugal, Úř. věst. C 256, 5.9.2013, s. 3. Rozsudek Soudního dvora, Belgie v. Komise, C-40/85, ECLI:EU:C:1986:305.

⁽⁵⁾ Rozsudek Soudního dvora, Francie v. Komise („Stardust Marine“), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, bod 71.

⁽⁶⁾ Ocenění provedené společností Berenberg Consult GmbH (dceřiný podnik společnosti Hamburger Privatbank Berenberg).

Tabulka 9

Možnosti hanzovního města Lübeck a ocenění provedené společností Berenberg Consult

Možnosti	Nejméně příznivý scénář (v EUR)	Nejpříznivější scénář (v EUR)	Střední hodnota (v EUR)
Privatizace (nejpříznivější scénář včetně subvencí, prodej areálu letiště v roce 2009, konsolidační příslib (<i>Besserungsschein</i>))	[...]	[...]	[...]
Řádné uzavření (<i>Ordentliche Schließung</i>) (nejpříznivější bez přímé odpovědnosti společníků – <i>Durchgriffshaftung</i>)	[...]	[...]	[...]
Úpadek (nejpříznivější scénář bez <i>Durchgriffshaftung</i>)	[...]	[...]	[...]
Pokračování provozu jako dříve (žádný rozdíl mezi nejpríznivějším a nejméně příznivým scénářem)	[...]	[...]	[...]

- (230) Referenčním datem (*Stichtag*) byl 31. prosinec 2003. Studie Berenberg dospěla k závěru, že náklady na pokračování provozu letiště by činily [...] EUR. Studie Berenberg odhadla za předpokladu, že by letiště v následujících letech i nadále vytvářelo ztráty. Pokud jde o možnost privatizace, při oceňování byly náklady odhadnuty v rozmezí od [...] EUR do [...] EUR. Toto ocenění zahrnovalo kladnou kupní cenu ve výši [...] EUR. Jelikož potenciální kupující letiště by očekávané ztráty odrazil do své kupní ceny, tato odhadovaná cena ukazuje, že ocenění po privatizaci předpokládalo ziskovost. Předpoklad ziskovosti lze vysvětlit zvýšenou efektivitou po privatizaci a očekávaným nárůstem počtu cestujících. Je to tedy opodstatněné. Společnost Ryanair zejména oznámila, že v případě prodloužení ranveje zřídí na letišti Lübeck základnu.
- (231) Na základě toho se hanzovní město Lübeck rozhodlo zahájit proces privatizace letiště, neboť finančně to byla nejvýhodnější dostupná možnost. Komise uvádí, že studie Berenberg očekávala možnost prodeje činností letiště za kladnou cenu, protože pokud by činnosti zůstaly ve veřejném vlastnictví, očekávalo se, že by i nadále vytvářely ztrátu.
- (232) Dohoda uzavřená mezi hanzovním městem Lübeck a společností Infratil se skládá z několika částí a obsahuje různé scénáře, které odrážejí situaci v říjnu 2005.
- (233) Jelikož územní povolení bylo pozastaveno rozsudkem ve věci OVG Schleswig v červenci 2005 (viz 78. bod odůvodnění), společnosti Infratil bylo znemožněno letiště rozšiřovat. Hodnota FLG se tedy snížila. Mimoto plánované rozšíření služeb ze strany společnosti Ryanair, a tedy zvýšení ziskovosti letiště, do značné míry záviselo na budoucím získání územního povolení.
- (234) Společnost Infratil jako novozélandský investor a jeden z prvních investorů, kteří investovali do regionálního letiště v kontinentální Evropě, měl pouze malou informační základnu pro své hodnocení rizik. Na základě předchozích zkušeností a znalostí německého správního řízení mohlo hanzovní město Lübeck rozumně očekávat, že územní povolení bude získáno. Souběžně muselo hanzovní město Lübeck akceptovat, že společnost Infratil bude územnímu řízení přisuzovat vyšší riziko, a hanzovní město Lübeck tedy muselo od začátku akceptovat, že společnost Infratil nebude ochotna uhradit plnou kupní cenu. Výsledkem bylo jednání o prodejní opci, jakož i rozdělení kupní ceny do okamžitě splatné kupní ceny I a kupní ceny II, která měla být uhrazena pouze pokud a jakmile bude územní povolení získáno. Za daných okolností Komise dospěla k závěru, že soukromý vlastník by vyjednal obdobné opce.
- (235) Komise musí také posoudit, zda cena transakce dohodnutá za vyjednané opce splňuje požadavky trhu.

Kupní cena I ([...] EUR) a prodejní opce

- (236) V tomto scénáři nejsou podmínky stanovené v dohodě o účasti z roku 2005 splněny a územní povolení není získáno. V důsledku toho společnost Infratil nemusí uhradit kupní cenu II. Studie nezávislé poradenské společnosti Ecorys zadaná Komisí ukazuje, že bez uvedeného rozšíření se očekávala ztrátovost letiště Lübeck:

Obr. 2

Scénář vývoje s nízkým letovým provozem (hodnota vlastního kapitálu 90 %) a kupní cena

[...]

- (237) Za daných okolností se očekávalo, že společnost Infratil uplatní prodejní opci. Kupní cena I tedy představuje pouze symbolickou cenu zajištěnou výstupní strategií, aby mohla společnost Infratil transakci zrušit. Jelikož v tomto scénáři by provoz letiště nebyl ziskový, dospěla Komise k závěru, že kladná cena ve výši [...] splňuje tržní podmínky a že společnosti Infratil nebyla poskytnuta žádná hospodářská výhoda.
- (238) Cena prodejní opce ve výši [...] EUR (kterou mělo uhradit hanzovní město Lübeck) sestává zejména z plateb za půjčky společníků, investic, provozních ztrát a nákladů na územní řízení – nákladů, které by hanzovní město Lübeck muselo pokrýt bez privatizace letiště. Vzhledem k různým složkám ceny by prodejní opce odpovídala rozvázání dohody, zrušení původní transakce.
- (239) Komise dále uvádí, že převzetí provozních ztrát je omezeno na [...] EUR. Ze ztrát letiště v letech před privatizací však lze dospět k závěru, že společnost Infratil si musela být vědoma toho, že skutečné ztráty by tento limit značně překročily, pokud by se letiště Lübeck nerozrostlo podle očekávání.

Tabulka 10

Ztráty FLG v letech 1995–2010 (v tis. EUR)

Rok	Ztráty FLG (v tis. EUR)
1995	[...]
1996	[...]
1997	[...]
1998	[...]
1999	[...]
2000	[...]
2001	[...]
2002	[...]
2003	[...]
2004	[...]
2005	[...]
2006 (1. ledna – 31. března)	[...]
2007	[...]
2008	[...]
2009	[...]
2010	[...]

- (240) Na základě extrapolace navýšení ztrát ze tří let před privatizací (2002–2004) bylo možné očekávat ztráty ve výši více než [...] EUR za období od 1. října 2005 do 31. prosince 2008. I za předpokladu, že by ztráty z roku před privatizací zůstaly konstantní, bylo možné očekávat ztráty ve výši [...] EUR. V případě prodeje podílu

a s přihlédnutím k tomu, že hanzovní město Lübeck by převzalo ztráty ve výši [...] EUR, mohla společnost Infratil rozumně očekávat, že bude muset pokrýt dodatečné ztráty v rozmezí [...] EUR až [...] EUR. Tento odhad je podložen údaji *ex post*, podle nichž v dotyčném období letiště dosáhlo kumulované ztráty ve výši [...] EUR.

- (241) Je jasné, že soukromý prodávající by nebyl schopen vyjednat výhodnější cenu prodejní opce. Komise tedy dospěla k závěru, že hanzovní město Lübeck postupovalo při vyjednávání prodejní opce jako tržně jednající hospodářský subjekt a že společnosti Infratil nebyla poskytnuta žádná hospodářská výhoda.

Kupní cena II ([...] EUR)

- (242) Kupní cenu II ve výši [...] EUR musela společnost Infratil uhradit pouze v případě splnění určitých podmínek zajišťujících ziskovost letiště.

- (243) Cena odpovídá prodejní ceně vyjednané stranami v březnu 2005 během nabídkového řízení.

- (244) Existenci hospodářské výhody lze vyloučit, pokud prodej splňuje tržní podmínky. To lze předpokládat, pokud je prodej uskutečněn formou nabídkového řízení a jsou splněny tyto kumulativní podmínky ⁽¹⁾:

- majetkový podíl je prodán v soutěžním nabídkovém řízení, které je přístupné všem zájemcům, je transparentní a nediskriminační,
- s prodejem nejsou spojeny žádné podmínky, jež nejsou běžné u srovnatelných transakcí mezi soukromými subjekty a jež mohou případně snížit prodejní cenu,
- majetkový podíl je prodán subjektu, který předložil nejvyšší nabídku,
- uchazeči musí mít k dispozici nezbytný čas a informace, aby mohli provést správné posouzení aktiv, z nichž nabídka vychází.

- (245) Tyto podmínky byly splněny konáním nabídkového řízení v březnu 2005. Jelikož zájem o odkoupení letiště vyjádřilo pět různých podniků, není zřejmé, že by pouze společnost Infratil byla schopna předložit důvěryhodnou nabídku. Veřejné nabídkové řízení bylo koncipováno tak, aby zajistilo účinnou a nediskriminační hospodářskou soutěž podle německého vnitrostátního práva.

- (246) Komise podotýká, že prodejní cena v první kupní smlouvě z roku 2005 činila [...] EUR. Podmínky smlouvy však byly znovu vyjednány v říjnu 2005. Výsledné podmínky pro kupní cenu II, jakož i dohodnuté srážky uvedené v 83. bodě odůvodnění nebyly výsledkem původního nabídkového řízení. Aby tedy bylo možné posoudit, zda dohodnutá cena splňuje požadavky trhu, musí být uplatněna zásada tržně jednajícího hospodářského subjektu.

- (247) Aby bylo možné stanovit, zda by hanzovní město Lübeck bylo schopno vyjednat vyšší kupní cenu, je nutno přihlédnout k daným okolnostem, zejména k úrovni rizika vyplývajícího z uplatnění prodejní opce pro společnost Infratil a z toho vyplývajícím potenciálním ztrátám.

- (248) Jak je naznačeno ve 240. bodě odůvodnění, musela společnost Infratil očekávat dodatečné finanční ztráty v rozmezí [...] EUR až [...] EUR v případě uplatnění prodejní opce, a to i s přihlédnutím ke ztrátám ve výši [...] EUR krytým hanzovním městem Lübeck. Z hlediska *ex ante* tedy společnost Infratil čelila situaci potenciálně se realizujících zisků v případě uskutečnění druhého scénáře, ale zároveň riskovala vysoké ztráty v případě uplatnění prodejní opce.

- (249) Německo uvedlo, že z pohledu roku 2005 hanzovní město Lübeck považovalo za velmi nepravděpodobné, že podmínky pro uplatnění prodejní opce se naplní, konkrétně že územní povolení nebude získáno a počet cestujících bude nižší než [...].

- (250) Jak je však uvedeno ve 234. bodě odůvodnění, hanzovní město Lübeck muselo očekávat, že společnost Infratil bude územnímu řízení přisuzovat vyšší riziko.

⁽¹⁾ Viz bod 403 XXIII. zprávy Evropské komise o politice hospodářské soutěže, 1993; bod 4.2.3.1 sdělení Komise o pojmu státní podpora uvedeném v čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (Úř. věst. C 262, 19.7.2016, s. 1).

- (251) Pokud jde o počet cestujících, Německo tvrdí, že společnost Ryanair oznámila, že na letišti Lübeck zřídí základnu, pokud budou stávající ranveje prodlouženy, a očekávalo se, že zřízení základny (*base*) přinese [...] cestujících ročně.
- (252) Komise uvádí, že skutečný počet cestujících na letišti Lübeck nedosahoval této prahové hodnoty, ale spíše se v letech 2005 až 2008 snížil na 544 339 v roce 2008 (viz tabulka 1). Komise však v této souvislosti uvádí, že uvedené okolnosti, jako jsou účinky hospodářské krize, které nebylo možné v roce 2005 předvídat, mohou vysvětlovat významnou odchylku mezi očekávaným a skutečným počtem cestujících.
- (253) Studie společnosti Ecorys zadaná Komisí, jakož i odborná zpráva vypracovaná společností Ernst & Young a zadaná hanzovním městem Lübeck v roce 2005 očekávaly nárůst počtu cestujících na [...] v roce 2008. Tento údaj vycházel z předpokladu, že územní povolení bude získáno v prvním pololetí roku 2008 a že stavební práce na letišti Lübeck budou odloženy na konec roku 2008.
- (254) Na základě těchto údajů by bylo celkem rozumné, aby hanzovní město Lübeck zohlednilo možnost, že počet cestujících zůstane pod prahovou hodnotou [...]. Jelikož dosažení prahové hodnoty počtu cestujících bylo předpokladem pro vypršení prodejní opce a jelikož získání územního povolení bylo nejisté, uplatnění prodejní opce muselo být zohledněno jako jedna z možností.
- (255) S ohledem na přiměřenou možnost společnosti Infratil uplatnit prodejní opci a odpovídající riziko vysokých ztrát se tedy Komise domnívá, že soukromý vlastník by býval nebyl schopen vyjednat vyšší kupní cenu, protože jinak by obchod nebyl ziskový pro potenciálního investora.
- (256) Komise proto považuje rozhodnutí hanzovního města Lübeck přijmout prodejní cenu ve výši [...] EUR s dohodnutými srážkami, jak je stanoveno v dohodě o účasti z roku 2005, za ekonomicky rozumnou.
- (257) Tento výsledek odpovídá zjištěním studie provedené společností Ernst & Young, která odhaduje příjmy z prodeje podílu ve společnosti FLG na přibližně [...] EUR, a dospěla tedy k závěru, že dohodnutá cena by byla ve srovnatelné situaci soukromým investorem přijata.
- (258) Studie společnosti Ecorys odhaduje mnohem vyšší tržní hodnotu podílu, a to ve výši [...] EUR. Studie však nepřihlíží k vysokým finančním rizikům pro společnost Infratil v případě uplatnění prodejní opce, jak je naznačeno ve 247. a 248. bodě odůvodnění. Ve studii společnosti Ecorys je toto riziko bráno jako nulové, a při odhadu kupní ceny II tedy k němu není přihlíženo. Rozdílná čísla použitá pro výpočet, pokud jde o investice/CAPEX, dále přispívají k odlišnému posouzení rizik obou studií.
- (259) Kromě toho používání různé míry nárůstu počtu cestujících vede k podstatnému rozdílu ve výsledcích studií.
- (260) Na základě těchto úvah Komise dospěla k závěru, že kupní cena II, jak je stanovena v dohodě o účasti z roku 2005, splňuje tržní podmínky a že žádná hospodářská výhoda nebyla společnosti Infratil poskytnuta.

7.3.1.2. Závěr ohledně celkové ziskovosti transakce

- (261) Z výše uvedeného posouzení opatření vyplývá, že hanzovní město Lübeck stálo před rozhodnutím letiště uzavřít, pokračovat v jeho ztrátovém provozu nebo letiště Lübeck prodat. Rozhodnutím letiště prodat si hanzovní město Lübeck zvolilo nejehospodárnější dostupnou možnost. Při posuzování konkrétních podmínek dohody o účasti z roku 2005 je zapotřebí přihlídnout ke vzájemnému propojení obou scénářů (kupní cena I a prodejní opce a kupní cena II). Jelikož bylo zjištěno, že z hlediska *ex ante* bylo rozumné považovat jak úhradu kupní ceny II, tak uplatnění prodejní opce za možné, je zapotřebí přihlídnout k rizikům obou stran z tohoto kroku vyplývajících. Zejména pokud jde o potenciální finanční ztráty společnosti Infratil vyplývající z uplatnění prodejní opce, považuje Komise za nepravděpodobné, že by soukromý prodávající na místě hanzovního města Lübeck byl schopen vyjednat příznivější dohodu.
- (262) Komise proto dospěla k závěru, že hanzovní město Lübeck při vyjednávání dohody o účasti z roku 2005 vystupovalo jako tržně jednající hospodářský subjekt. V důsledku toho opatření neposkytlo společnosti Infratil žádnou hospodářskou výhodu, a nepředstavuje tedy státní podporu.

7.3.2. *Dodatková dohoda z roku 2009 a opětovné jednání o prodejní opci – převzetí ztrát, investic a jiných nákladů společnosti FLG v roce 2009*

- (263) Jak je uvedeno výše, dodatkovou dohodou z roku 2009 podepsanou dne 12. listopadu 2008 se nezměnily splatné částky za prodejní opci podle dohody o účasti z roku 2005, ale bylo zahrnuto převzetí ztrát, dohodnutých investic a dalších nákladů souvisejících s provozem letiště Lübeck v roce 2009, což vedlo k celkové prodejní opci ve výši [...] EUR (viz 90. bod odůvodnění).
- (264) V rozhodnutí o zahájení řízení z roku 2012 Komise zahájila šetření dvou samostatných opatření:
- a) převzetí ztrát, investic a jiných opatření společnosti FLG v roce 2009;
 - b) rozdíl mezi cenou prodejní opce sjednanou v roce 2005 a skutečně zaplacenou cenou prodejní opce.

Na základě obdržení informací však Komise konstatuje, že tyto dvě záležitosti se týkají téhož opatření, konkrétně dodatkové dohody z roku 2009 mezi hanzovním městem Lübeck a společností Infratil.

7.3.2.1. *Výhoda*

- (265) Pro určení toho, zda cena prodejní opce podle dohody z roku 2009 zahrnovala hospodářskou výhodu pro společnost Infratil, musí Komise uplatnit kritérium tržně jednajícího hospodářského subjektu. Aby bylo možné určit, zda hanzovní město Lübeck zvolilo finančně nejvýhodnější dostupnou možnost, musí se Komise přenést do situace soukromého vlastníka v době, kdy byla dohoda podepsána ⁽¹⁾.
- (266) Komise konstatuje, že poté, co společnost Infratil vyhlásila svůj záměr uplatnit prodejní opci v roce 2009, hanzovní město Lübeck mělo tyto dvě možnosti:
- a) uzavřít letiště;
 - b) hledat nového soukromého provozovatele a mezitím
 - obnovit provoz letiště nebo
 - podepsat dodatkovou dohodu z roku 2009 tak, aby společnost Infratil pokračovala v provozu letiště do té doby, než bude nalezen nový provozovatel.
- (267) Možnost uzavření letiště (možnost a)) by vyžadovala, aby hanzovní město Lübeck neprodleně uhradilo cenu prodejní opce ve výši [...] EUR (viz 238. bod odůvodnění) a zahájilo postup uzavření letiště, což by znamenalo dodatečné náklady (viz studie Berenberg představená v tabulce 9).
- (268) V prvním podscénáři možnosti b) (hanzovní město Lübeck obnoví provoz letiště, dokud nebude nalezen nový soukromý investor) by hanzovní město Lübeck muselo společnosti Infratil uhradit cenu prodejní opce stanovenou v dohodě o účasti z roku 2005 a pokrýt všechny náklady vyplývající z provozu letiště až do té doby, než bude nalezen nový investor. Vycházíme-li z ceny prodejní opce uhrazené v roce 2009 (viz tabulka 3), náklady na provozní ztráty, investice, územní řízení a samotné právní náklady by dosáhly výše [...] EUR. Už v říjnu 2009 by tedy hanzovní město Lübeck čelilo nákladům přibližně ve výši [...] EUR (cena prodejní opce podle dohody o účasti z roku 2005 plus provozní náklady za listopad 2008 až říjen 2009).
- (269) Německo uvedlo, že další prodej společnosti FLG novému soukromému investorovi by vyžadoval nové nabídkové řízení v rámci celé Unie, jehož doba trvání se odhaduje alespoň na dvanáct měsíců. Komise uvádí, že soukromý provozovatel by ve skutečnosti musel přihlédnout k odhadované době trvání nabídkového řízení.
- (270) Dalším podscénářem v možnosti b) byl podpis dodatkové dohody z roku 2009, aby společnost Infratil prodejní opci neuplatnila do 22. října 2009. Za předpokladu, že by společnost Infratil uplatnila svou prodejní opci v říjnu 2009, muselo by podle tohoto scénáře hanzovní město Lübeck uhradit cenu prodejní opce podle dodatkové dohody z roku 2009. Jelikož tato cena sestává z ceny prodejní opce podle dohody o účasti z roku 2005 a z dodatečných nákladů souvisejících s provozováním letiště v roce 2009, potenciální náklady pro hanzovní město Lübeck jsou srovnatelné s náklady ve druhém scénáři.

⁽¹⁾ Rozsudek Soudního dvora, Francie v. Komise („Stardust Marine“), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, bod 71.

- (271) Dodatková dohoda z roku 2009 však představovala výhodu pro hanzovní město Lübeck, neboť poskytovala hanzovnímu městu Lübeck čas připravit nabídkové řízení k nalezení nového investora. Kromě toho okamžitý odchod společnosti Infratil představoval riziko, že společnost Ryanair bude muset omezit své služby na letišti Lübeck, a tím se potenciálně zvýší budoucí provozní ztráty. Omezení služeb společnosti Ryanair mohlo navíc negativně ovlivnit řízení o územním povolení, neboť společnost FLG odůvodňovala svou potřebu rozšíření letiště zejména nárůstem nízkonákladového segmentu.
- (272) Na základě těchto úvah Komise dospěla k závěru, že podpis dodatkové dohody z roku 2009 byl nejvýhodnější dostupnou možností a že hanzovní město Lübeck tedy postupovalo jako tržně jednající hospodářský subjekt.

7.3.2.2. Závěr

- (273) S ohledem na srovnání různých možností a souvisejících nákladů lze dospět k závěru, že dodatková dohoda z roku 2009 byla v souladu se zásadou tržně jednajícího hospodářského subjektu, neboť v té době představovala finančně nejméně náročnou a ekonomicky nejprogresivnější možnost.
- (274) Toto zjištění je podloženo rozumným předpokladem, že hanzovní město Lübeck nebude schopné v roce 2009 najít nového investora. *Ex post* se tento předpoklad ukázal být pravdivým, neboť nový investor byl nalezen až v roce 2012.
- (275) Kromě toho složky ceny prodejní opce odpovídají složkám podle dohody o účasti z roku 2005 a pouze rozšiřují složky ceny prodejní opce o náklady v roce 2009. Stejně jako dohoda o účasti z roku 2005 také dodatková dohoda z roku 2009 obsahuje mezní hodnotu provozních ztrát a investičních nákladů, které mělo hradit hanzovní město Lübeck.
- (276) Na základě těchto úvah Komise dospěla k závěru, že společnosti Infratil nebyla poskytnuta žádná hospodářská výhoda, a opatření tedy nepředstavuje státní podporu.

7.4. POTENCIÁLNÍ STÁTNÍ PODPORA VE PROSPĚCH SPOLEČNOSTI RYANAIR

7.4.1. Hospodářská výhoda

- (277) Má-li letiště k dispozici veřejné prostředky, lze podporu letecké společnosti v zásadě vyloučit, pokud vztah mezi letištěm a touto leteckou společností splňuje kritérium tržně jednajícího hospodářského subjektu.
- (278) Podle pokynů pro leteckou dopravu z roku 2014 ⁽¹⁾ lze podporu letecké společnosti, která letiště využívá, v zásadě vyloučit, pokud cena účtovaná za letištní služby odpovídá tržní ceně („první přístup“) nebo lze analýzou *ex ante*, to znamená analýzou založenou na informacích dostupných v okamžiku poskytnutí podpory a na vývoji předvídatelných v oné době, prokázat, že ujednání mezi letištěm a leteckou společností bude mít kladný inkrementální přínos k zisku letiště a toto ujednání je součástí celkové strategie vedoucí k dosažení ziskovosti v dlouhodobém horizontu („druhý přístup“).
- (279) Druhý přístup znamená, že je nutné posoudit, zda by ke dni, kdy byla uzavřena dohoda, rozumný tržně jednající hospodářský subjekt očekával, že dohoda bude inkrementálně zisková. To je vyčísleno rozdílem mezi inkrementálními příjmy, jež mají být podle očekávání vytvořeny na základě dohody (tj. rozdíl mezi příjmy, jichž by bylo dosaženo, pokud by byla dohoda uzavřena, a příjmy, jichž by bylo dosaženo, pokud by žádná dohoda neexistovala), a inkrementálními náklady vyplývajícími pravděpodobně z dohody (tj. rozdíl mezi náklady, které by vznikly, pokud by byla dohoda uzavřena, a náklady, které by vznikly, pokud by žádná dohoda neexistovala), přičemž výsledné peněžní toky jsou diskontovány pomocí příslušné diskontní sazby.
- (280) Pokud jde o první přístup (srovnání s „tržní cenou“), Komise se nedomnívá, že je v současnosti možné určit příslušnou referenční hodnotu, která by ukázala skutečnou tržní cenu služeb, jež letiště poskytují ⁽²⁾. Proto se domnívá, že nejvhodnějším přístupem pro posouzení ujednání, která letiště uzavřela s jednotlivými leteckými společnostmi, je analýza inkrementální ziskovosti *ex ante*.

⁽¹⁾ Pokyny pro leteckou dopravu z roku 2014, bod 53.

⁽²⁾ Pokyny pro leteckou dopravu z roku 2014, bod 59.

- (281) Je třeba uvést, že obecně může být použití zásady tržně jednajícího hospodářského subjektu na základě průměrné ceny na jiných podobných trzích užitečné, pokud lze tuto cenu přiměřeně určit nebo ji odvodit z jiných tržních ukazatelů. V případě letištních služeb však není tato metoda natolik relevantní, jelikož se struktura nákladů a příjmů mezi jednotlivými letišti obvykle velmi liší. Důvodem je skutečnost, že náklady a příjmy závisejí na stupni rozvoje letiště, na počtu leteckých společností, které letiště využívají, na jeho kapacitě, pokud jde o objem osobní přepravy, na stavu infrastruktury a souvisejících investicích, na regulačním rámci, který se může mezi jednotlivými členskými státy lišit, a na dluzích či jiných závazcích, jež letiště přijalo v minulosti ⁽¹⁾.
- (282) Čistě srovnávací analýzu mimoto ztěžuje liberalizace trhu letecké dopravy. Jak je patrné v daném případě, obchodní vztahy mezi letišti a leteckými společnostmi nejsou založeny vždy výhradně na zveřejněném letištním ceníku. Tyto obchodní vztahy se spíše do značné míry liší. Zahrnují sdílení rizik s ohledem na osobní přepravu a související obchodní a finanční závazky, běžné systémy pobídek a změnu rozdělení rizik během doby trvání dohod. Jednu transakci proto nelze porovnat s jinou transakcí na základě ceny obrátky nebo ceny stanovené za cestujícího.
- (283) Kromě toho referenční srovnávání nemusí být vhodnou metodou ke zjištění tržních cen v případě, kdy dostupné referenční hodnoty nejsou stanoveny s ohledem na tržní aspekty nebo kdy jsou stávající ceny významně narušeny veřejnými zásahy. Takovéto narušení zjevně existuje v odvětví letecké dopravy z důvodů vysvětlených v bodech 57 až 59 pokynů pro leteckou dopravu z roku 2014:

„Orgány veřejné správy na letiště ve veřejném vlastnictví tradičně nahlízejí jako na infrastrukturu napomáhající místnímu rozvoji, a nikoli jako na podniky provozované podle tržních pravidel. Ceny účtované těmito letišti proto nebývají určovány s ohledem na tržní aspekty a zejména ani na to, zda před poskytnutím financování (ex ante) existují dobré vyhlídky na dosažení zisku, ale především s ohledem na sociální nebo regionální aspekty.

I když je vlastnictví nebo provoz některých letišť v soukromých rukou a nepřihlízí se k sociálním nebo regionálním aspektům, mohou být ceny účtované těmito letišti silně ovlivněny cenami účtovanými většinou veřejně subvencovaných letišť, neboť posledně jmenované ceny berou letecké společnosti v úvahu při jednáních se soukromě vlastněnými nebo provozovanými letišti.

Za těchto okolností má Komise velké pochybnosti, zda je v současnosti vůbec možné určit příslušnou referenční hodnotu, která by ukázala skutečnou tržní cenu služeb, jež letiště poskytují. Tento stav se může v budoucnu změnit nebo dále vyvíjet [...]“ ⁽²⁾.

- (284) Jak připomněly soudy Unie, srovnávání odkazem na dotyčné odvětví je pouze jedním z analytických nástrojů umožňujících určit, zda příjemce získal hospodářskou výhodu, kterou by za běžných tržních podmínek nedostal ⁽³⁾. Komise tedy sice může tento přístup používat, ale není povinna tak činit, pokud (jako v tomto případě) by to bylo nevhodné.
- (285) Společnost Ryanair v podstatě argumentovala tím, že je možno uplatnit kritérium tržně jednajícího hospodářského subjektu na základě srovnání s obchodními postupy jiných evropských letišť. Zejména porovnála poplatky placené společností Ryanair na letištích Bournemouth, Grenoble, Knock, Maastricht, Nîmes a Prestwick s poplatky, které společnost Ryanair platila na letišti Lübeck na základě dohod. Studie neposuzovala, zda vzorek srovnávacích letišť splňoval všechna kritéria uvedená v pokynech pro leteckou dopravu z roku 2014, neboť posuzovala pouze objem provozu, druh provozu na letišti a prosperitu okolní oblasti ⁽⁴⁾.
- (286) Ve svém rozhodnutí o zahájení řízení z roku 2012 Komise srovnávala poplatky stanovené dodatky z března a října 2010 s poplatky na letišti Hamburk, což vyvolalo pochybnosti, pokud jde o soulad poplatků stanovených v dodatcích s trhem. Komise uvádí, že objem provozu v Lübecku je mnohem nižší než na letišti Hamburk. Ve skutečnosti Hamburk je letiště s nejsilnějším provozem v severním Německu. Hamburk se používá pro všechny segmenty letecké dopravy, zatímco Lübeck se specializoval na nízkonákladové dopravce, což vyžadovalo méně

⁽¹⁾ Rozhodnutí Komise 2011/60/EU ze dne 27. ledna 2010 o státní podpoře C 12/08 (ex NN 74/07) – Slovensko – Dohoda mezi letištěm Bratislava a společností Ryanair, 88. a 89. bod odůvodnění (Úř. věst. L 27, 1.2.2011, s. 24).

⁽²⁾ Pokyny pro leteckou dopravu z roku 2014, body 57–59.

⁽³⁾ Pokud jde o srovnávání odkazem na ziskovost (nikoli ceny) v tomto odvětví, viz rozsudek Tribunálu, Španělsko a Ciudad de la Luz v. Komise, spojené věci T-319/12 a T-321/12, ECLI:EU:T:2014:604, bod 44.

⁽⁴⁾ Další posuzovaná kritéria viz pokyny pro leteckou dopravu z roku 2014, bod 60.

odbavovacích přepážek a zařízení pro transfer cestujících, žádné autobusy pro cestující, méně personálu a zařízení pro manipulaci se zavazadly a méně pracovníků úklidu a umožňovalo kratší dobu obrátky. Z tohoto důvodu není letiště Hamburk s letištěm Lübeck dostatečně srovnatelné.

- (287) Vzhledem k výše uvedenému se Komise domnívá, že na tento případ je nutno uplatnit přístup obecně doporučovaný v pokynech pro leteckou dopravu z roku 2014 pro uplatnění kritéria tržně jednajícího hospodářského subjektu na vztahy mezi letišti a leteckými společnostmi, tj. analýzu inkrementální ziskovosti *ex ante* ⁽¹⁾.
- (288) Tento přístup je odůvodněn skutečností, že provozovatel letiště může mít objektivní zájem uzavřít transakci s leteckou společností, pokud může rozumně očekávat, že tato transakce zlepší jeho zisk (nebo sníží jeho ztráty) oproti hypotetické srovnávací situaci, v níž by tato transakce nebyla uzavřena, a to bez ohledu na jakékoliv srovnání s podmínkami, které leteckým společnostem nabízejí jiní provozovatelé letišť, nebo dokonce s podmínkami, které tento provozovatel nabízí jiným leteckým společnostem.
- (289) Kromě těchto úvah musí být letištní infrastruktura otevřená všem leteckým společnostem a nesmí být vyhrazena pro konkrétní leteckou společnost, aby bylo vyloučeno, že zvýhodnění provozovatele letiště ze slučitelné podpory je přeneseno na konkrétní leteckou společnost.
- (290) Komise v této souvislosti rovněž uvádí, že cenová diferenciace je běžným obchodním postupem. Politiky diferencovaných cen by však měly být obchodně odůvodněné.
- (291) Komise má za to, že v případě ujednání uzavřených mezi leteckými společnostmi a letištěm lze mít za to, že splňují kritérium tržně jednajícího hospodářského subjektu, pokud z hlediska *ex ante* inkrementálně přispívají k ziskovosti letiště. Letiště by v době uzavírání ujednání s leteckou společností (například ve formě individuální smlouvy nebo obecného sazebníku letištních poplatků) mělo prokázat, že po dobu trvání daného ujednání dokáže veškeré náklady plynoucí z tohoto ujednání pokrýt s přiměřeným ziskovým rozpětím na základě dobrých střednědobých vyhlídek ⁽²⁾.
- (292) K posouzení toho, zda ujednání, které letiště uzavřelo s leteckou společností, splňuje kritérium tržně jednajícího hospodářského subjektu, by se měly spolu s letištními poplatky, po odečtení případných slev, marketingové podpory nebo systémů pobídek, vzít v úvahu i očekávané příjmy z jiných než leteckých činností, které pocházejí z činnosti letecké společnosti. Podobně by měly být zohledněny veškeré očekávané náklady, které letiště v souvislosti s činností letecké společnosti na letišti inkrementálně vznikly. Tyto inkrementální náklady mohou zahrnovat všechny kategorie výdajů nebo investic, jako například inkrementální náklady na personál, na vybavení a na investice vyvolané přítomností letecké společnosti na letišti ⁽³⁾.
- (293) Komise má ve své zavedené rozhodovací praxi za to, že náklady, které by letišti vznikly i nezávisle na ujednání s leteckou společností, by pro účely kritéria tržně jednajícího hospodářského subjektu neměly být brány v potaz ⁽⁴⁾.
- (294) Podle rozsudku ve věci Charleroi ⁽⁵⁾ má Komise povinnost při hodnocení předmětných opatření vzít v úvahu všechny relevantní skutečnosti a jejich kontext. Jinými slovy Komise musí analyzovat očekávaný dopad dohody uzavřené se společností Ryanair na FLG s přihlédnutím ke všem relevantním skutečnostem předmětného opatření.
- (295) Ve svém rozsudku ve věci Stardust Marine Soudní dvůr uvedl, že „[...] pro zjištění, zda se stát choval jako rozumný investor v tržním hospodářství, je třeba vrátit se do kontextu období, v němž byla přijata opatření finanční podpory, aby bylo možno posoudit hospodářskou racionálnost chování státu, a je tedy třeba zdržet se jakéhokoli posuzování založeného na pozdější situaci“ ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Pokyny pro leteckou dopravu z roku 2014, body 59 a 63.

⁽²⁾ Pokyny pro leteckou dopravu z roku 2014, bod 63.

⁽³⁾ Pokyny pro leteckou dopravu z roku 2014, bod 64.

⁽⁴⁾ Pokyny pro leteckou dopravu z roku 2014, bod 64; rozhodnutí Komise (EU) 2015/1226 ze dne 23. července 2014 o státní podpoře SA.33963 (2012/C) (ex 2012/NN) poskytnuté Francií ve prospěch Obchodní a průmyslové komory města Angoulême (Chambre de Commerce et d'Industrie d'Angoulême) a společností SNC-Lavalin, Ryanair a Airport Marketing Services (Úř. věst. L 201, 30.7.2015, s. 48); rozhodnutí Komise (EU) 2015/1584 ze dne 1. října 2014 o státní podpoře SA.23098 (C 37/07) (ex NN 36/07), kterou poskytla Itálie ve prospěch společnosti Società di Gestione dell'Aeroporto di Alghero So.Ge.A.AL S.p.A. a různých leteckých dopravců působících na letišti Alghero (Úř. věst. L 250, 25.9.2015, s. 38); rozhodnutí Komise (EU) 2016/2069 ze dne 1. října 2014 o opatřeních SA.14093 (C 76/2002) provedených Belgií ve prospěch společností Brussels South Charleroi Airport a Ryanair (Úř. věst. L 325, 30.11.2016, s. 63).

⁽⁵⁾ Rozsudek Tribunálu, Ryanair v. Komise („Charleroi“), T-196/04, ECLI:EU:T:2008:585, bod 59.

⁽⁶⁾ Rozsudek Soudního dvora, Francie v. Komise („Stardust Marine“), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, bod 71.

- (296) Aby bylo možno uplatnit kritérium tržně jednajícího hospodářského subjektu, musí se Komise přenést do období, v němž byla dohoda uzavřena. Komise musí také založit své hodnocení na informacích a předpokladech, které měla společnost FLG k dispozici při uzavírání dohody.

7.4.2. Použití zásady tržně jednajícího hospodářského subjektu na dohodu z roku 2000

7.4.2.1. Úvodní poznámky

- (297) Komise uvádí, že podle tvrzení společnosti Air Berlin nebyly dohody mezi společnostmi Ryanair a letištěm Lübeck ziskové, neboť ztráty FLG se po příchodu společnosti Ryanair neustále zvyšovaly (viz tabulka 8). Jelikož společnosti Ryanair a Wizz Air byly jedinými leteckými společnostmi, které létaly pravidelné linky z tohoto letiště, dospěla společnost Air Berlin k závěru, že ztráty FLG musí být přičitatelné těmto leteckým společnostem.
- (298) Komise naproti tomu uvádí, že i kdyby bylo možné stanovit významný vzájemný vztah mezi počtem cestujících společnosti Ryanair na letišti Lübeck a ztrátami, které vznikly společnosti FLG, takovýto vzájemný vztah by nezbytně neznamenal, že ztráty vyplývají z činnosti společnosti Ryanair. Německo uvedlo, že více než [...] % ztrát v letech 2000 až 2005 vyplynulo z investic nezbytných k tomu, aby se letiště přizpůsobilo zvýšenému počtu cestujících. Tyto investice byly nezbytné pro zvýšení hodnoty letiště v případě plánované privatizace a pro přípravu letiště k přilákání jakékoli letecké společnosti.
- (299) Kromě toho Komise připomíná, že kritérium tržně jednajícího hospodářského subjektu vychází z posouzení *ex ante*. Podle judikatury Soudního dvora chování soukromého účastníka trhu, které se používá k posouzení chování veřejného účastníka trhu, nemusí být zaměřeno na krátkodobou ziskovost, ale může být vedeno výhledem dosažení ziskovosti v dlouhodobém horizontu ⁽¹⁾. I když je letiště po dobu činnosti společnosti Ryanair ztrátové, je přesto možné, že dohoda s leteckou společností je pro letiště z hlediska *ex ante* inkrementálně zisková.
- (300) Závěrem Komise uvádí, že v souvislosti s tímto šetřením byla požádána společnost Ecorys, aby vypracovala zprávu o ziskovosti dohody z roku 2000 uzavřené mezi společnostmi FLG a Ryanair ⁽²⁾. Zpráva však vycházela z přístupu založeného na celkových nákladech spíše než z přístupu založeného na inkrementálních nákladech, a nebude k ní tedy přihlíženo.

7.4.2.2. Posouzení inkrementálních nákladů a příjmů

- (301) Pokud jde o časový rámec pro posouzení předmětné dohody, tržně jednající hospodářský subjekt by jako výchozí bod zvolil datum podpisu dohody, tj. 29. května 2000. Jako konečné datum by tržně jednající hospodářský subjekt vzal konečné datum stanovené v dohodě z roku 2000, tj. 31. května 2010.
- (302) Pro účely posouzení předmětné dohody a s ohledem na zjištění uvedená ve 282. až 301. bodě odůvodnění je nutno jak existenci, tak výši možné podpory v této dohodě posuzovat při zohlednění situace, která převládala v okamžiku jejího podpisu, a konkrétněji při zohlednění dostupných informací a vývoje předvídatelného v té době.
- (303) V době vyjednávání dohody společnost FLG očekávala, že činnost společnosti Ryanair na letišti Lübeck povede ke zvýšení počtu cestujících, a tím ke zvýšení příjmů z jiných než leteckých činností, k rozšíření jiných než leteckých služeb, jakož i k přilákání dalších leteckých společností. Ačkoli společnost FLG vykazovala v letech předcházejících dohodě ztráty, očekávalo se, že činnost společnosti Ryanair na letišti povede ve střednědobém až dlouhodobém horizontu k mírným ziskům.
- (304) Německo poskytlo údaje týkající se očekávaného nárůstu počtu cestujících, jakož i očekávaných inkrementálních nákladů a příjmů z hlediska *ex ante*, a to v případě nejpříznivějšího i nejméně příznivého scénáře.

⁽¹⁾ Rozsudek Soudního dvora, Italská republika v. Komise Evropských společenství (Alfa Romeo), C-305/89, ECLI:EU:C:1991:142.

⁽²⁾ Zpráva byla zmíněna již v oddíle 7.3.1.1 týkajícím se ziskovosti dohody mezi hanzovním městem Lübeck a společností Infratil.

- (305) Inkrementální příjmy, které by soukromý investor od dohody rozumně očekával, zahrnují:
- a) další příjmy z leteckých činností od cestujících a přistávací poplatky hrazené společností Ryanair a
 - b) další příjmy z jiných než leteckých činností, například parkování, franšízové obchody nebo přímo provozované obchody.
- (306) Při uplatnění zásady „samostatného financování“ zastává Komise názor, že je nutno zohlednit příjmy z leteckých i jiných než leteckých činností ⁽¹⁾.
- (307) Německo uvedlo, že na základě poplatků sjednaných v dohodě z roku 2000 letiště očekávalo, že bude dosahovat průměrných příjmů z leteckých činností ve výši [...] EUR na cestujícího. Společnost FLG odhadla, že příjmy z jiné než letecké činnosti představují [...] % příjmů z letecké činnosti.
- (308) Inkrementální náklady, které by soukromý investor přiměřeně očekával od dohody, zahrnují:
- a) inkrementální provozní náklady bezprostředně vyvolané dohodami se společností Ryanair;
 - b) náklady na marketingové služby;
 - c) investiční náklady bezprostředně spjaté s dohodou uzavřenou se společností Ryanair.
- (309) Německo uvedlo, že pro zvládnutí očekávaného počtu cestujících bylo nezbytné zvýšit počet zaměstnanců společnosti FLG. Společnost FLG očekávala inkrementální provozní a personální náklady ve výši [...] EUR na cestujícího.
- (310) Na základě dohody z roku 2000 společnost FLG očekávala inkrementální marketingové náklady na období 2000–2012 ve výši [...] EUR v nejpříznivějším scénáři a ve výši [...] EUR v nejméně příznivém scénáři.
- (311) Pokud jde o investiční náklady, Německo uvedlo, že letištní infrastruktura existovala již před uzavřením dohody se společností Ryanair a že původně plánovaná činnost společnosti Ryanair na letišti Lübeck nevyžadovala žádné další investice do infrastruktury.
- (312) Německo předložilo níže uvedené příjmy a provozní náklady pro nejpříznivější scénář (tabulka 11) a nejméně příznivý scénář (tabulka 12):

Tabulka 11

Náklady a příjmy v nejpříznivějším scénáři

Rok	Cestující	Příjmy z leteckých činností	Příjmy z jiných než leteckých činností	Provozní náklady
2000	[...]	[...]	[...]	[...]
2001	[...]	[...]	[...]	[...]
2002	[...]	[...]	[...]	[...]
2003	[...]	[...]	[...]	[...]
2004	[...]	[...]	[...]	[...]
2005	[...]	[...]	[...]	[...]
2006	[...]	[...]	[...]	[...]
2007	[...]	[...]	[...]	[...]
2008	[...]	[...]	[...]	[...]
2009	[...]	[...]	[...]	[...]

⁽¹⁾ Pokyny pro leteckou dopravu z roku 2014, bod 64.

Rok	Cestující	Příjmy z leteckých činností	Příjmy z jiných než leteckých činností	Provozní náklady
2010	[...]	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]	[...]
Celkem	[...]	[...]	[...]	[...]

Tabulka 12

Náklady a příjmy v nejméně příznivém scénáři

Rok	Cestující	Příjmy z leteckých činností	Příjmy z jiných než leteckých činností	Provozní náklady
2000	[...]	[...]	[...]	[...]
2001	[...]	[...]	[...]	[...]
2002	[...]	[...]	[...]	[...]
2003	[...]	[...]	[...]	[...]
2004	[...]	[...]	[...]	[...]
2005	[...]	[...]	[...]	[...]
2006	[...]	[...]	[...]	[...]
2007	[...]	[...]	[...]	[...]
2008	[...]	[...]	[...]	[...]
2009	[...]	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]	[...]
2011	[...]	[...]	[...]	[...]
2012	[...]	[...]	[...]	[...]
Celkem	[...]	[...]	[...]	[...]

- (313) Společnost FLG odhadovala, že dohoda z roku 2000 se společností Ryanair bude mít kladný finanční dopad. V tomto ohledu tabulka 13 shrnuje příjmy z leteckých i jiných než leteckých činností, jakož i náklady přímo přičitatelné činnosti společnosti Ryanair na letišti a marketingové náklady.

Tabulka 13

Posouzení ziskovosti ex ante

Posouzení ziskovosti	Nejpříznivější scénář (v EUR)	Nejméně příznivý scénář (v EUR)
Příjmy z leteckých činností	[...]	[...]
Příjmy z jiných než leteckých činností	[...]	[...]
Provozní náklady	[...]	[...]
Marketingové náklady	[...]	[...]
Celkem	[...]	[...]

- (314) V nejpříznivějším scénáři Německo zaokrouhlilo počty cestujících na [...], což vedlo k příjmům z leteckých činností ve výši [...] EUR. V nejméně příznivém scénáři se očekávalo celkem [...] cestujících, což vedlo k příjmům z leteckých činností ve výši [...] EUR. Jelikož se očekávalo, že příjmy z jiných než leteckých činností budou představovat [...] % příjmů z leteckých činností, příjmy z jiných než leteckých činností byly vypočteny ve výši [...] EUR v nejpříznivějším scénáři a [...] EUR v nejméně příznivém scénáři. Bylo vypočteno, že provozní náklady dosáhnou celkové výše [...] EUR v nejpříznivějším scénáři a [...] EUR v nejméně příznivém scénáři. Marketingové náklady nebyly vypočteny na cestujícího, ale jejich celková výše byla odhadnuta na [...] EUR v nejpříznivějším scénáři a [...] EUR v nejméně příznivém scénáři.
- (315) Tabulka 13 ukazuje, že příjmy vyplývající z dohody z roku 2000 měly podle očekávání překročit náklady, což by vedlo k ročnímu přebytku ve výši [...] EUR v nejpříznivějším scénáři a [...] EUR v nejméně příznivém scénáři.
- (316) Komise považuje přístup použitý Německem za rozumný. Odhadované průměrné příjmy z leteckých činností vycházely z podmínek dohody z roku 2000 uzavřené se společností Ryanair. Příjmy z jiných než leteckých činností měly podle očekávání dosahovat [...] % příjmů z leteckých činností, což se zdá být v souladu s všeobecným očekáváním, pokud jde o příjmy z jiných než leteckých činností na jiných letištích (viz tabulka 6). Předpoklad, že počet zaměstnanců bude nutné zvýšit, pokud se zvýší počet cestujících, se rovněž zdá být rozumný.
- (317) Komise uvádí, že investice související s rozšiřováním letiště Lübeck nebyly konkrétně určeny pro společnost Ryanair, ale potenciálně jich mohly využívat i jiné letecké společnosti. To naznačuje, že investiční náklady nemusely být zařazeny do inkrementálních nákladů dohody se společností Ryanair. V tomto ohledu Komise uvádí, že Německo zdůraznilo, že společnost FLG se neustále pokoušela přilákat další letecké společnosti a v tomto snažení uspěla a další letecké společnosti (např. Wizz Air) přilákala. Podle Německa se letiště Lübeck navíc roky neúspěšně snažilo zahájit jednání o dohodě se společností Air Berlin.
- (318) Německo uvedlo, že pro úspěšnou privatizaci letiště Lübeck bylo nezbytné významně zvýšit počty cestujících. Komise uznává, že investice byly uskutečněny s cílem připravit letiště Lübeck na vyšší počty cestujících ⁽¹⁾.
- (319) Komise dále uvádí, že dohoda z roku 2000 nevyžadovala, aby společnost FLG investice uskutečnila ⁽²⁾. Společnost FLG mohla splnit své povinnosti podle smlouvy, aniž by investovala do rozšiřování letiště.
- (320) Na základě těchto úvah Komise dospěla k závěru, že přístup Německa nepřičítat investice uskutečněné na letišti Lübeck dohodě se společností Ryanair je rozumný.
- (321) Po provedení analýzy informací poskytnutých Německem však Komise nesouhlasí s jedním bodem analýzy a odpovídajícím způsobem jej mění. Dohoda z roku 2000 stanoví jako konečné datum 30. květen 2010. Při výpočtu inkrementální ziskovosti dohody z roku 2000 Německo přihlédlo k inkrementálním nákladům a příjmům za období let 2011 a 2012. Komise má za to, že je vhodné zohlednit pouze inkrementální náklady a příjmy vytvořené během trvání smlouvy. S ohledem na tuto nezbytnou změnu Komise provedla svou vlastní analýzu přímým použitím analýzy inkrementální ziskovosti předložené Německem a podle potřeby tuto analýzu pozměnila, jak je shrnuto v tabulkách 14, 15 a 16:

Tabulka 14

Náklady a příjmy v nejpříznivějším scénáři

Rok	Cestující	Příjmy z leteckých činností	Příjmy z jiných než leteckých činností	Provozní náklady
2000	[...]	[...]	[...]	[...]
2001	[...]	[...]	[...]	[...]
2002	[...]	[...]	[...]	[...]
2003	[...]	[...]	[...]	[...]

⁽¹⁾ Viz rozhodnutí (EU) 2015/1226.⁽²⁾ Rozhodnutí (EU) 2015/1584.

Rok	Cestující	Příjmy z leteckých činností	Příjmy z jiných než leteckých činností	Provozní náklady
2004	[...]	[...]	[...]	[...]
2005	[...]	[...]	[...]	[...]
2006	[...]	[...]	[...]	[...]
2007	[...]	[...]	[...]	[...]
2008	[...]	[...]	[...]	[...]
2009	[...]	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]	[...]
Celkem	[...]	[...]	[...]	[...]

Tabulka 15

Náklady a příjmy v nejméně příznivém scénáři

Rok	Cestující	Příjmy z leteckých činností	Příjmy z jiných než leteckých činností	Provozní náklady
2000	[...]	[...]	[...]	[...]
2001	[...]	[...]	[...]	[...]
2002	[...]	[...]	[...]	[...]
2003	[...]	[...]	[...]	[...]
2004	[...]	[...]	[...]	[...]
2005	[...]	[...]	[...]	[...]
2006	[...]	[...]	[...]	[...]
2007	[...]	[...]	[...]	[...]
2008	[...]	[...]	[...]	[...]
2009	[...]	[...]	[...]	[...]
2010	[...]	[...]	[...]	[...]
Celkem	[...]	[...]	[...]	[...]

Tabulka 16

Posouzení ziskovosti ex ante

Posouzení ziskovosti	Nejpříznivější scénář (v EUR)	Nejméně příznivý scénář (v EUR)
Příjmy z leteckých činností	[...]	[...]
Příjmy z jiných než leteckých činností	[...]	[...]
Provozní náklady	[...]	[...]
Marketingové náklady	[...]	[...]
Celkem	[...]	[...]

- (322) Komise vyjmula příjmy a provozní náklady očekávané pro období let 2011 a 2012, neboť v těchto letech měla podle očekávání dohoda z roku 2000 již vypršet (viz tabulky 14 a 15). Komise místo toho vycházela z příjmů a provozních nákladů očekávaných pro období let 2000–2010, což vedlo k příjmům a provozním nákladům uvedeným v tabulce 16. Pokud jde o marketingové náklady, Komise vypočítala průměrné marketingové náklady na cestujícího, které bylo možné podle informací poskytnutých Německem očekávat při nejpříznivějším scénáři a při nejméně příznivém scénáři. Následně vynásobila průměrné marketingové náklady na cestujícího počtem cestujících, které bylo možné očekávat pro období let 2000–2010, což vedlo k očekávaným marketingovým nákladům ve výši [...] EUR v nejpříznivějším scénáři a [...] EUR v nejméně příznivém scénáři (viz tabulka 16).
- (323) V neposlední řadě, ačkoli analýza *ex ante*, kterou provedla společnost FLG a kterou předložilo Německo, nediskontovala budoucí platby ke dni uzavření smlouvy, je z údajů zřejmé, že se předpokládala ziskovost smlouvy.
- (324) Kromě údajů poskytnutých Německem společnost Oxera předložila analýzu ziskovosti dohody z roku 2000⁽¹⁾. Společnost Oxera použila údaje o výsledcích, tj. údaje o skutečně vzniklých nákladech a příjmech, pokud možno od období před uzavřením dohody, aby mohla vyvodit předpoklady o očekávaných společností FLG v době podpisu dohody. Společnost Oxera vypočítala počet cestujících na základě údajů o výsledcích až do okamžiku uzavření dohody. Příjmy z leteckých činností a marketingové náklady vycházely z poplatků a plateb sjednaných v dohodě z roku 2000. Pro výpočet příjmů z jiných než leteckých činností a provozních nákladů společnost Oxera použila údaje o výsledcích z období po uzavření dohody.
- (325) Čistá současná hodnota dohody z roku 2000 uzavřená se společností Ryanair byla odhadována na částku [...] EUR. Očekávala se tedy ziskovost dohody.
- (326) Společnost Oxera vypočítala čistou současnou hodnotu, aniž by investiční náklady přisoudila dohodě z roku 2000 uzavřené se společností Ryanair. To je v souladu se zjištěním Komise (viz 316. až 320. bod odůvodnění), že investice realizované na letišti Lübeck nemusely být přičteny dohodě z roku 2000.
- (327) Komise uvádí, že společnost Oxera použila pro výpočet počtu cestujících, příjmů z jiných než leteckých činností a marketingových poplatků údaje dostupné *ex ante*, ale své posouzení založila na údajích *ex post* týkajících se příjmů z jiných než leteckých činností a provozních nákladů. Společnost Oxera uvedla, že neměla přístup k prognózám *ex ante* týkajícím se příjmů z jiných než leteckých činností a provozních nákladů. Komise uvádí, že pouze příjmy a náklady, jejichž vznik letiště očekávalo *ex ante*, tedy v okamžiku, kdy uzavíralo dohodu s příslušnou leteckou společností, lze zohlednit při posuzování toho, zda takováto dohoda byla v souladu se zásadou tržně jednajícího hospodářského subjektu. Posouzení částečně založené na údajích *ex post* však může podpořit validaci předpokladů použitých k určení příjmů a nákladů očekávaných *ex ante*. Údaje *ex ante* rekonstruované společností Oxera, pokud jde o příjmy z leteckých činností ([...] EUR), se skutečně pohybují mezi příjmy z leteckých činností společnosti FLG předložených Německem v nejpříznivějším scénáři ([...] EUR) a v nejméně příznivém scénáři ([...] EUR). Údaje *ex ante* rekonstruované společností Oxera, pokud jde o marketingové náklady ([...] EUR), jsou dokonce nižší než údaje uváděné Německem: společnost FLG očekávala *ex ante* marketingové náklady ve výši [...] EUR v nejpříznivějším scénáři a [...] EUR v nejméně příznivém scénáři. To potvrzuje, že očekávání *ex ante* společností FLG bylo dostatečně konzervativní.

7.4.3. Závěr

- (328) Informace poskytnuté Německem ukazují, že společnost FLG mohla očekávat kladnou inkrementální návratnost dohody z roku 2000. Předpoklad, na kterém bylo toto očekávání založeno, se zdá být rozumný. To je doloženo skutečností, že očekávaný nárůst počtu cestujících byl překonán skutečným nárůstem během let 2000–2005. Omezení nárůstu počtu cestujících bylo do značné míry způsobeno nemožností získat územní povolení a rozšířit letiště, což nebylo v době uzavření dohody z roku 2000 předvídatelné. Očekávání společnosti FLG jsou podpořena studií, kterou vypracovala společnost Oxera.
- (329) Bylo tedy možné rozumně předpokládat, že dohoda z roku 2000 uzavřená se společností Ryanair bude pro FLG inkrementálně zisková. Tržně jednající hospodářský subjekt by tedy dohodu uzavřel, neboť z hlediska *ex ante* inkrementálně přispívala k ziskovosti letiště. Obdobně s ohledem na jasně pozitivní přínos lze dohodu z roku 2000 také považovat za součást naplňování celkové strategie, která má alespoň v dlouhodobém horizontu vést k dosažení ziskovosti.

⁽¹⁾ Zpráva společnosti Oxera, *Economic MEOP assessment: Lübeck airport* (Ekonomické posouzení podle zásady tržně jednajícího hospodářského subjektu: letiště Lübeck), 1. září 2014.

- (330) Dohoda z roku 2000 uzavřená mezi společností FLG a Ryanair proto neposkytuje žádnou hospodářskou výhodu, kterou by společnost Ryanair nezískala za běžných tržních podmínek. Nepředstavuje proto státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy. Tímto zjištěním není nijak dotčeno posouzení toho, zda dohody z roku 2010 zahrnovaly státní podporu ve prospěch společnosti Ryanair.

7.5. POPLATKY ZA ODMRAZOVÁNÍ LETADEL

7.5.1. *Selektivita*

- (331) Aby opatření státu spadalo do oblasti působnosti čl. 107 odst. 1 SFEU, musí zvýhodňovat „určité podniky nebo určitá odvětví výroby“. Pojem „státní podpora“ se tudíž vztahuje pouze na opatření, která selektivně zvýhodňují určité podniky.
- (332) Podle judikatury evropských soudů je zapotřebí určit, zda v rámci daného právního režimu (tzv. „referenční rámec“) může vnitrostátní opatření zvýhodňovat „určité podniky nebo určitá odvětví výroby“ vůči ostatním, které se nacházejí s ohledem na cíl sledovaný dotyčným opatřením ve srovnatelné skutkové a právní situaci. Opatření, které rozlišuje mezi podniky ve srovnatelné situaci, by bylo *prima facie* selektivní. Je-li *prima facie* selektivní opatření odůvodněno povahou nebo obecnou strukturou systému, nebude se považovat za selektivní, a nebude tudíž spadat do působnosti čl. 107 odst. 1 SFEU ⁽¹⁾.
- (333) Komise tedy musí provést třístupňovou analýzu: Zprv je třeba určit referenční systém. Za druhé je třeba rozhodnout, zda určité opatření představuje odchylku od tohoto systému, jelikož rozlišuje mezi hospodářskými subjekty, které se z hlediska vlastních cílů systému nacházejí ve srovnatelné právní a faktické situaci. Jestliže odchylku představuje (a je proto *prima facie* selektivní), je třeba v třetím kroku analýzy zjistit, zda je odchylka odůvodněna povahou nebo obecnou strukturou (referenčního) systému.
- (334) V daném případě Komise zahájila formální vyšetřovací řízení v souvislosti s poplatky za odmrazování letadel.
- (335) Zprv Komise musí určit referenční systém, na jehož základě mají být poplatky za odmrazování posuzovány. V této souvislosti Komise uvádí, že poplatky za odmrazování letadel na letišti jsou stanoveny v sazebníku zvláštních poplatků. Tento sazebník zvláštních poplatků sice není součástí obecného ceníku letištních poplatků za používání infrastruktury, má však s obecným letištním ceníkem určité společné prvky: sazebník zvláštních poplatků stanoví ceny za určité služby poskytované letištěm leteckým společenstvem a ceny za materiál potřebný pro takovéto služby. Vztahuje se na všechny letecké společnosti využívající letiště. Upravuje se každých několik let, aby odrazil změny v nákladech na zvláštní služby. Samotné letiště je oprávněno vypracovat sazebník zvláštních poplatků.
- (336) Ve svém rozsudku ve věci Lübeck Soudní dvůr rozhodl, že letištní ceník letiště Lübeck z roku 2006 má být považován za referenční systém ⁽²⁾. S ohledem na podobnosti mezi obecným letištním ceníkem a sazebníkem zvláštních poplatků Komise dospěla k závěru, že sazebník zvláštních poplatků na letišti Lübeck musí být považován za referenční rámec, podle nějž mají být posouzeny poplatky za odmrazování letadel na letišti Lübeck.
- (337) Zadruhé Komise musí posoudit, zda sazebník zvláštních poplatků rozlišuje mezi hospodářskými subjekty, které jsou ve srovnatelné skutkové a právní situaci. Komise poznamenává, že sazebník zvláštních poplatků se vztahuje na všechny letecké společnosti využívající letiště Lübeck. Při využívání služeb odmrazování letadel sazebník zvláštních poplatků nerozlišuje mezi různými leteckými společnostmi. Ve skutečnosti každé odmrazované letadlo na letišti Lübeck podléhá stejným poplatkům, které závisí na vzletové hmotnosti letadla, jakož i na množství použité odmrazovací kapaliny a teplé vody. Poplatky za odmrazování letadel na letišti Lübeck tedy nepředstavují odchylku od referenčního systému, neboť nerozlišují mezi leteckými společnostmi využívajícími letiště. Komise dospěla k závěru, že poplatky za odmrazování nejsou *prima facie* selektivní.

⁽¹⁾ Rozsudek Tribunálu, *British Aggregates Association v. Komise*, T-210/02 RENV, ECLI:EU:T:2012:110, body 82 a 83; rozsudek Soudního dvora, *Komise a Španělsko v. Government of Gibraltar a Spojené království*, spojené věci C-106/09 P a C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, body 74 a 75; rozsudek Soudního dvora, *Eventech v. The Parking Adjudicator*, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, body 54 a 55.

⁽²⁾ Rozsudek Soudního dvora, *Komise v. Hansestadt Lübeck*, C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971, bod 62.

- (338) Za předpokladu, že poplatky za odmrazování nejsou *prima facie* selektivní, není zapotřebí posuzovat, zda jsou takovéto poplatky odůvodněny povahou nebo obecnou strukturou systému.

7.5.2. Závěr

- (339) Poplatky za odmrazování letadel nepředstavují státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.

8. ZÁVĚR

- (340) Komise zastává názor, že není nutné přijímat rozhodnutí, pokud jde o to, zda potenciální státní podpora ve prospěch společnosti FLG představuje státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, a pokud ano, zda by tato státní podpora mohla být prohlášena za slučitelnou. Právnícká osoba FLG přestala existovat, a stejně tak její hospodářská činnost. Kromě toho, i kdyby mezi společnostmi FLG a Yasmina existovala hospodářská návaznost, nebylo by již možné podporu od společnosti Yasmina získat, neboť byla zrušena a její aktiva byla prodána v úpadkovém řízení pod dohledem soudu, v souladu s německým úpadkovým právem.
- (341) Prodej podílu ve FLG společnosti Infratil v roce 2005 neposkytl společnosti Infratil výhodu, neboť hanzovní město Lübeck postupovalo při prodeji podílu jako tržně jednající hospodářský subjekt. Opětovné jednání o prodejní opci v roce 2009 a převzetí dalších ztrát, investic a jiných nákladů, jak je stanoveno v dodatkové dohodě z roku 2009, také společnosti Infratil neposkytlo žádnou výhodu. Rovněž v této souvislosti postupovalo hanzovní město Lübeck jako tržně jednající hospodářský subjekt.
- (342) Dohoda z roku 2000 uzavřená mezi společnostmi FLG a Ryanair by z hlediska *ex ante* přispěla k ziskovosti letiště. Z tohoto důvodu by tržně jednající hospodářský subjekt tuto dohodu, která společnosti Ryanair neposkytuje žádnou výhodu, uzavřel.
- (343) Poplatky za odmrazování letadel nejsou evidentně selektivní,

PŘIJALA TOTO ROZHODUTÍ:

Článek 1

Není nezbytné rozhodnout, zda potenciální státní podpora ve prospěch společnosti FLG představuje státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, a pokud ano, zda by mohla být prohlášena za slučitelnou s vnitřním trhem, protože hospodářská činnost společnosti FLG přestala existovat a protože již nelze podporu získat zpět.

Článek 2

Prodej 90 % podílu ve FLG společnosti Infratil a podmínky prodejní opce nově vyjednané v roce 2009 nepředstavují státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Článek 3

Dohoda z roku 2000 uzavřená mezi společností Ryanair a letištěm Lübeck nepředstavuje státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Článek 4

Poplatky za odmrazování letadel nepředstavují státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Článek 5

Toto rozhodnutí je určeno Spolkové republice Německo.

V Bruselu dne 7. února 2017.

Za Komisi
Margrethe VESTAGER
členka Komise

ROZHODNUTÍ KOMISE (EU) 2017/2337**ze dne 29. května 2017****o částkách přidělených na poskytování technické podpory v odvětví zemědělství a na produkci jakostních zemědělských produktů a jejich uvádění na trh podle zákona o mléku a tucích v rámci státní podpory SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN))**

(oznámeno pod číslem C(2017) 3487)

(Pouze německé znění je závazné)

EVROPSKÁ KOMISE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 108 odst. 2 první pododstavec uvedené smlouvy ⁽¹⁾,

poté, co vyzvala zúčastněné strany k podání připomínek v souladu s výše uvedenými ustanoveními, a s ohledem na tyto připomínky,

vzhledem k těmto důvodům:

1. POSTUP

- (1) Dopisy ze dne 28. listopadu 2011 a 27. února 2012 požádala Evropská komise (dále jen „Komise“) německé orgány o doplňující informace týkající se výroční zprávy za rok 2010 o státní podpoře v odvětví zemědělství, kterou Německo předložilo v souladu s čl. 21 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ⁽²⁾, nyní čl. 26 odst. 1 nařízení Rady (EU) 2015/1589 ⁽³⁾. Německo na dotazy Komise odpovědělo dopisy ze dne 16. ledna 2012 a 27. dubna 2012. Z odpovědí Německa vyplynulo, že Německo poskytlo německému odvětví mléka a mléčných výrobků finanční podporu na základě zákona o obchodování s mlékem, mléčnými výrobky a tučky (*Gesetz über den Verkehr mit Milch, Milcherzeugnissen und Fetten*, dále jen „zákon o mléku a tucích“) z roku 1952.
- (2) Dopisem ze dne 2. října 2012 Komise Německo informovala, že dotyčná opatření byla zaevidována jako neoznámená podpora pod č. jedn. SA.35484 (2012/NN). Německo poskytlo další informace v dopisech ze dne 16. listopadu 2012, 7., 8., 11., 13., 14., 15. a 19. února, 21. března, 8. dubna, 28. května, 10. a 25. června a 2. července 2013.
- (3) Dopisem ze dne 17. července 2013 (C(2013) 4457 final) sdělila Komise Německu své rozhodnutí (dále jen „rozhodnutí o zahájení řízení“) zahájit s ohledem na tuto podporu řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU. Za účelem šetření týkajícího se dotyčných dílčích opatření s ohledem na jejich slučitelnost s vnitřním trhem rozlišovala Komise dvě zvláštní období:
 1. období od 28. listopadu 2001 do 31. prosince 2006;
 2. období od 1. ledna 2007.
- (4) V rozhodnutí o zahájení řízení Komise konstatovala, že řada dílčích opatření podle zákona o mléku a tucích nepředstavuje státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, nebo že tato opatření představují státní podporu, nespadají však do oblasti působnosti pravidel státní podpory.
- (5) U ostatních dílčích opatření Komise konstatovala, že pro období od 28. listopadu 2001 do 31. prosince 2006, nebo pro období od 1. ledna 2007 či pro obě období jsou slučitelná s vnitřním trhem.

⁽¹⁾ S účinností od 1. prosince 2009 se články 87 a 88 Smlouvy o ES stávají články 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Oba soubory ustanovení jsou v zásadě totožné. Pro účely tohoto rozhodnutí je v případě potřeby nutné odkazy na články 107 a 108 Smlouvy považovat za odkazy na články 87 a 88 Smlouvy o ES.

⁽²⁾ Nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie (Úř. věst. L 83, 27.3.1999, s. 1).

⁽³⁾ Nařízení Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. července 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie (Úř. věst. L 248, 24.9.2015, s. 9). S účinností od 14. listopadu 2015 zrušuje toto nařízení Rady nařízení (ES) č. 659/1999 a tato pravidla nahrazuje. Podle článku 35 nařízení (EU) 2015/1589 se odkazy na zrušené nařízení považují za odkazy na nařízení (EU) 2015/1589 v souladu se srovnávací tabulkou obsaženou v příloze II zmíněného nařízení.

- (6) U všech ostatních dílčích opatření, včetně opatření, která jsou základem tohoto rozhodnutí o poskytování technické podpory v odvětví zemědělství a státní podpory na produkci jakostních zemědělských produktů a jejich uvádění na trh, vyslovila Komise v rozhodnutí o zahájení řízení pochybnosti ohledně jejich slučitelnosti s vnitřním trhem.
- (7) Poté, co byla v rozhodnutí o zahájení řízení objevena řada chyb, byla německým orgánům dopisem ze dne 16. prosince 2013 zaslána oprava.
- (8) Opravené rozhodnutí o zahájení řízení bylo zveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie* ⁽⁴⁾. Komise vyzvala zúčastněné strany, aby ve lhůtě jednoho měsíce podaly své připomínky.
- (9) Německo podalo připomínky k rozhodnutí o zahájení řízení dopisem ze dne 20. září 2013.
- (10) Komise obdržela od zúčastněných stran devatenáct souborů připomínek. Jedna z těchto stran požádala Komisi o utajení své totožnosti a tuto žádost řádně zdůvodnila. Celkem deset souborů připomínek, nikoli však připomínky uvedené v předchozí větě, se vztahovalo na předmětná dílčí opatření týkající se poskytování technické podpory v odvětví zemědělství a státní podpory na produkci jakostních zemědělských produktů a jejich uvádění na trh.
- (11) Tyto připomínky byly dopisy ze dne 27. února, 3. března a 3. října 2014 předány Německu.
- (12) Dopisem ze dne 21. března 2014 Německo Komisi sdělilo, že se k výše uvedeným připomínkám zúčastněných stran nebude vyjadřovat.
- (13) Dopisem ze dne 31. března 2014 předložilo Německo Komisi vyjádření Bavorska k připomínkám strany, jejíž totožnost nebyla zveřejněna (viz 10. bod odůvodnění).
- (14) Německo se k připomínkám zúčastněných stran předloženým v únoru 2014 nejprve nevyjádřilo. K doplňujícímu stanovisku ze dne 8. července 2014 se Německo vyjádřilo dopisem ze dne 3. prosince 2014.
- (15) Komise si od Německa vyžádala další informace dopisem ze dne 13. listopadu 2014. Německo na dotazy Komise odpovědělo dopisem ze dne 27. února 2015.
- (16) Dne 30. června 2016 poskytlo Spolkové ministerstvo pro výživu a zemědělství doplňkové informace k dílčímu opatření RP 2.
- (17) Komise si od Německa znovu vyžádala další informace dopisem ze dne 15. listopadu 2016. Poté, co Německo požádalo o prodloužení lhůty, kterou Komise stanovila pro odpověď na dopis, zodpovědělo dotazy Komise dopisem ze dne 13. ledna 2017.

2. POPIS OPATŘENÍ A PŘIPOMÍNKY NĚMECKÝCH ORGÁNŮ

- (18) V následujícím popisu projednáme dílčí opatření v rámci podpory udělené na poskytování technické podpory v odvětví zemědělství a státní podpory vyhrazené na produkci jakostních zemědělských produktů a jejich uvádění na trh podle zákona o mléku a tucích, u nichž Komise vyslovila pochybnosti ohledně jejich slučitelnosti s vnitřním trhem. Projednána jsou konkrétně tato dílčí opatření (v následujícím textu se na jednotlivá dílčí opatření odkazuje podle jejich klasifikace uvedené v příloze rozhodnutí o zahájení řízení): BY 3, BY 10, BW 4, BB 1, BB 3, HE 2, HE 3, HE 9, NI 5, NI 6, NI 7, NW 4, NW 5, NW 6, RP 1, RP 5, SL 2, SL 5, TH 3, TH 4, TH 9, TH 10 (technická podpora v období 2001–2006); RP 2 (technická podpora v období od 1. ledna 2007); BW 10, BW 11, NI 1 a TH 5 (jakostní produkty v období 2001–2006).

Právní základ

- (19) Zákon o mléku a tucích je spolkový zákon, který vstoupil v platnost v roce 1952 a od té doby byl několikrát pozměněn ⁽⁵⁾. Jedná se o zákon, na němž se zakládají dotyčná opatření podpory a jehož doba platnosti je neomezená.

⁽⁴⁾ Viz poznámka pod čarou č. 3.

⁽⁵⁾ Naposledy článek 397 nařízení ze dne 31. srpna 2015 (BGBI. I, s. 1474).

- (20) Zákon o mléku a tucích zmocňuje v § 22 odst. 1 německé spolkové země (dále jen „spolkové země“) k výběru dávky na mléko od mlékáren na základě množství dodaného mléka. Podle informací poskytnutých Německem využilo tohoto zmocnění devět (z šestnácti) německých spolkových zemí, a sice Bádensko-Württembersko, Bavorsko, Braniborsko, Hesensko, Dolní Sasko, Severní Porýní-Vestfálsko, Porýní-Falc, Sársko a Durynsko. Dávky uplatňované spolkovými zeměmi činí až 0,0015 EUR za kilogram mléka.
- (21) Německo prokázalo, že se dávka na mléko nevztahuje na dovážené výrobky. Naproti tomu vyvážené výrobky této dávce podléhat mohou.
- (22) Podle § 22 odst. 2 zákona o mléku a tucích lze prostředky získané z dávky na mléko použít výhradně k těmto účelům:
1. k podpoře a zachování jakosti na základě určitých prováděcích předpisů;
 2. k zlepšení hygieny při získávání, dodávce, zpracování, úpravě a odbytu mléka a mléčných výrobků;
 3. ke kontrolám mléka;
 4. k poskytování poradenství podnikům v otázkách mlékárenského průmyslu a průběžnému dalšímu vzdělávání profesních nástupců;
 5. k reklamě za účelem zvýšení spotřeby mléka a mléčných výrobků;
 6. k plnění přidělených úkolů podle zákona o mléku a tucích.
- (23) Podle § 22 odst. 2a zákona o mléku a tucích lze odchýlně od odstavce 2 použít prostředky získané podle odstavce 1 též:
1. ke zmírnění strukturálně podmíněných zvýšených nákladů na evidenci při dodávce mléka a smetany od výrobce do mlékárny;
 2. ke zmírnění zvýšených přepravních nákladů při dodávce mléka mezi mlékárnami, pokud je dodávka nezbytná pro zajištění zásobování odbytiště zásobovaných mlékáren konzumním mlékem, a
 3. na podporu jakosti u ústředního odbytu mléčných výrobků.
- (24) V souladu s § 22 odst. 4 zákona o mléku a tucích jsou příspěvky a poplatky, které mlékárny nebo jejich sdružení platí mlékárenským zařízením pro účely uvedené v odstavci 2, hrazeny zcela nebo zčásti z prostředků plynoucích z dávky na mléko.
- (25) Zatímco zákon o mléku a tucích stanoví rámec, vlastním právním základem dotyčných opatření jsou prováděcí předpisy vydané jednotlivými spolkovými zeměmi na základě tohoto zákona.

Financování

- (26) Dopisem ze dne 13. ledna 2017 německé orgány potvrdily, že opatření uvedená v tomto rozhodnutí byla financována výhradně z dávky na mléko a že nebyly použity žádné další finanční prostředky z rozpočtů spolkových zemí.

2.1 Poskytování technické podpory v odvětví zemědělství

- (27) Mezi roky 2001 a 2006 udělovaly spolkové země Bádensko-Württembersko, Bavorsko, Braniborsko, Hesensko, Dolní Sasko, Severní Porýní-Vestfálsko, Porýní-Falc, Sársko a Durynsko finanční podporu na opatření zaměřená na poskytování technické podpory v odvětví zemědělství (dílní opatření BY 3, BY 10, BW 4, BB 1, BB 3, HE 2, HE 3, HE 9, NI 5, NI 6, NI 7, NW 4, NW 5, NW 6, RP 1, RP 5, SL 2, SL 5, TH 3, TH 4, TH 9 a TH 10).
- (28) Od roku 2007 udělovala spolková země Porýní-Falc finanční podporu na jedno opatření zaměřené na poskytování technické podpory v odvětví zemědělství (RP 2).
- (29) Mezi roky 2001 a 2011 činily celkové rozpočtové prostředky (všechny spolkové země dohromady) celkem 23,7 milionu EUR.

- (30) Finanční pomoc je poskytována na obecná informační opatření ve prospěch všech hospodářských subjektů v odvětví mléka a mléčných výrobků. Tato opatření jsou zaměřena na použití mléka a mléčných výrobků obecně, jsou omezena na poskytování informací o objektivních vlastnostech mléka, nezahrnují subjektivní tvrzení ohledně přínosů určitých produktů jednoho či více podniků a nepředstavují reklamu. Financována jsou pouze obecná opatření, která využívají všichni producenti v odvětví mléka. Jednotliví producenti či původ mléka se neuvádějí. Zpracovatelské podniky a podniky uvádějící zemědělské produkty na trh nedostávají přímé platby (s výjimkou opatření RP 2).
- (31) Intenzita podpory u opatření činí až 100 % způsobilých nákladů, není-li stanoveno jinak.

Technická podpora v období 2001–2006

BY 3

- (32) Bavorsko poskytovalo finanční podporu na sběr obecných věcných a technických informací týkajících se produkce mléka a na zveřejňování a poskytování obecných informací o tématech souvisejících s mlékem a mléčnými výrobky (např. produkce mléka v hospodářstvích). Subvencovány byly také náklady spojené se šířením vědeckých znalostí obecně srozumitelným způsobem (prostřednictvím publikací a prezentací) a přípravou věcných informací o systémech jakosti, které jsou poskytovány producentům mléka v Bavorsku a veřejnosti, která o ně projeví zájem. Opatření provádělo sdružení producentů mléka (Verband der Milcherzeuger e.V. – VMB).
- (33) Ve svém sdělení ze dne 20. září 2013 ⁽⁶⁾ Německo tvrdilo, že po bližším přezkumu nepředstavuje opatření BY 3 státní podporu, jelikož nezahrnuje zvláštní výhody pro jednotlivé podniky. I v případě, že by se považovalo za formu podpory, existující podpora je chráněna na základě zachování právních účinků. Alternativně bylo uvedeno, že podpora je slučitelná s vnitřním trhem.
- (34) Dotyčná opatření byla mimoto slučitelná s vnitřním trhem bez ohledu na důkazy o tom, že finanční prostředky byly použity k šíření nových metod. Ustanovení čl. 15 odst. 2 písm. e) nařízení Komise (ES) č. 1857/2006 ⁽⁷⁾ a pokyny na období 2007–2013 ⁽⁸⁾ od tohoto požadavku upouštějí (šíření nových metodik). Rozhodujícím faktorem je místo toho šíření vědeckých poznatků. To platí i pro období 2000–2006, jelikož v té době neexistovaly okolnosti, které by odůvodňovaly přísnější kritéria.
- (35) Německo uvedlo, že opatření nebylo omezeno na konkrétní skupinu, nýbrž že bylo podpořeno obecně celé odvětví mléka a mléčných výrobků a v období tří let nebyla na jednoho příjemce vynaložena částka vyšší než 100 000 EUR.
- (36) Podle německých orgánů byli příjemci tohoto opatření „zemědělci, skupiny producentů, veřejnost a malé a střední podniky“.
- (37) Podle sdělení německých orgánů vydaného dne 27. února 2015 byly roční výdaje na operace v případě opatření BY 3 a BY 10 na období 2001–2006 v rozmezí od 471 986 EUR do 518 057 EUR. Vzhledem k počtu producentů mléka a mlékáren (47 287–56 755) v témže období byla na příjemce (dodavatele mléka a mlékárny) vynaložena každoročně částka ve výši 9,13 EUR až 10,46 EUR.

BY 10

- (38) Bavorsko poskytlo organizaci Milchwirtschaftliche Untersuchungs- und Versuchsanstalt (MUVA) Kempten finanční podporu na výměnu informací týkajících se mléka jako suroviny mezi jednotlivými subjekty (výzkumné instituce a orgány).
- (39) Ve svém sdělení ze dne 20. září 2013 Německo uvedlo ⁽⁹⁾, že opatření BY 10 nepředstavuje státní podporu, jelikož nebylo zaměřeno na předávání informací ze strany organizace MUVA producentům mléka nebo mlékárnám. I v případě, že by se považovalo za formu podpory, je existující podpora chráněna na základě zachování právních účinků. Alternativně bylo uvedeno, že podpora je slučitelná s vnitřním trhem.

⁽⁶⁾ S. 34–36.

⁽⁷⁾ Nařízení Komise (ES) č. 1857/2006 ze dne 15. prosince 2006 o použití článků 87 a 88 Smlouvy na státní podporu pro malé a střední podniky působící v produkci zemědělských produktů a o změně nařízení (ES) č. 70/2001 (Úř. věst. L 358, 16.12.2006, s. 3).

⁽⁸⁾ Pokyny Společenství ke státní podpoře v odvětvích zemědělství a lesnictví na období 2007–2013 (Úř. věst. C 319, 27.12.2006, s. 1).

⁽⁹⁾ S. 37–39.

- (40) V témže sdělení ⁽¹⁰⁾ Německo tvrdilo, že „příjemci“ opatření byly převážně orgány.
- (41) Ve svých připomínkách ze dne 27. února 2015 odhadlo Německo celkové roční výdaje v souvislosti s opatřeními BY 3 a BY 10 ve výši 471 986 EUR až 518 057 EUR (viz 37. bod odůvodnění).

BW 4

- (42) Bádensko-Württembersko poskytlo finanční podporu na činnosti v oblasti styku s veřejností a informování spotřebitelů ohledně mléka a mléčných výrobků. Toto opatření se týkalo mimo jiné:
- a) informování spotřebitelů o výživové hodnotě a obecných vlastnostech mléčných výrobků;
 - b) obecných informací o pravidlech označování nebo kritériích jakosti mléka a mléčných výrobků;
 - c) zajištění řečníků nebo informačních stánků s ohledem na výše uvedená témata v případě akcí zaměřených na spotřebitele (např. Mezinárodní den mléka);
 - d) zajištění odborné přípravy a vědeckých konferencí věnovaných dietnímu mléku a mléčným výrobkům a účast na těchto akcích;
 - e) organizování akcí a komplexního představení mlékárenského průmyslu na veletrzích (Landwirtschaftliches Hauptfest).
- (43) Opatření koordinovala organizace Milchwirtschaftlicher Verein Baden-Württemberg (MVBW). Technické provádění opatření zajišťovala samotná organizace MVBW nebo jí pověřené třetí strany.
- (44) Ve svých připomínkách ze dne 20. září 2013 ⁽¹¹⁾ potvrdilo Německo svůj názor, že opatření nepředstavuje státní podporu, jelikož nebyly zvýhodněny jednotlivé podniky nebo jednotlivá odvětví výroby.
- (45) Alternativně se uvádělo ⁽¹²⁾, že opatření v podstatě splňují požadavky pokynů Společenství, které byly v té době platné, a lze je v zásadě považovat za formu poskytování technické pomoci v souladu s bodem 14.1 pokynů Společenství o státní podpoře v odvětví zemědělství ⁽¹³⁾ (dále jen „pokyny na období 2000–2006“). Opatření slouží obecnému a rozsáhlému šíření stávajících vědeckých znalostí o vlastnostech mléka a mléčných výrobků.
- (46) Podle Německa nebyla opatření týkající se „Allgemeine Öffentlichkeitsarbeit“ (činnosti v oblasti styku s veřejností) omezena na konkrétní skupinu, nýbrž podporovala obecně celé odvětví mléka a mléčných výrobků. Byly tudíž dodrženy podmínky stanovené v bodě 14.2 pokynů. V bodě 14.3 pokynů na období 2000–2006 se uvádělo, že státní podpora může pokrývat až 100 % nákladů. Výše podpory byla nižší než prahová hodnota ve výši 100 000 EUR na jednoho příjemce za tříleté období stanovená v bodě 14.3.

BB 1

- (47) Braniborsko financovalo náklady na odbornou přípravu a vzdělávání v rámci opatření k „zlepšení hygieny“. Prioritní oblasti zahrnovaly zdraví zvířat, zlepšení hygieny mléka a jakosti syrového mléka a analýzu otázek výkonnosti. Opatření prováděla organizace Landeskontrollverband Brandenburg (LKVB). Maximální míra podpory nepřesahovala 60 % způsobilých nákladů.
- (48) Ve svém sdělení ze dne 20. září 2013 Německo tvrdilo ⁽¹⁴⁾, že opatření „Verbesserung der Hygiene“ (zlepšení hygieny) v období 2001–2006 bylo slučitelné s vnitřním trhem. Nabízené poradenské služby nebyly omezeny na konkrétní skupinu, nýbrž byly poskytovány všem producentům mléka v Braniborsku. Nebyly zvýhodněny jednotlivé podniky. Uvádělo se, že opatření odpovídalo třetí odrážce bodu 13.2 pokynů na období 2000–2006, tj. nákladům na školení osob, které budou používat systémy zajišťování jakosti.

⁽¹⁰⁾ S. 38.⁽¹¹⁾ S. 43.⁽¹²⁾ S. 47.⁽¹³⁾ Úř. věst. C 28, 1.2.2000, s. 2.⁽¹⁴⁾ S. 39–40.

- (49) Ve svém sdělení ze dne 27. února 2015 německé orgány potvrdily, že v zásadě měli k dotyčným poradenským službám (komplexní a specializované poradenství) přístup všichni producenti mléka v dané spolkové zemi. Německo uvedlo, že granty poskytnuté na částečné financování představovaly pevně stanovené částky ve výši 161,19 EUR na hospodářství v případě komplexního poradenství nebo 144,62 EUR na hospodářství v případě specializovaného poradenství. Nebylo tudíž možno překročit horní hranici ve výši 100 000 EUR na podnik ve tříletém období. Podle německých orgánů byly uvedené hodnoty vypočteny pro rok 2006, v ostatních letech však byly hodnoty v podobné výši. Německo také uvedlo, že konečnými příjemci (mlékárny a producenti mléka) byly malé a střední podniky.

BB 3

- (50) Do konce roku 2007 financovalo Braniborsko poskytování informací o ekonomických záležitostech a šíření nově získaných informací a znalostí o odvětvových záležitostech v souvislosti se zákonem o mléku, politikou v odvětví mléka a mléčných výrobků, produkci mléka a jakostí mléka, výživou zvířat a živočišnou výrobou, propagací, ochranou před nákazami zvířat atd. Poradenství ani odborná příprava nebyly poskytovány jednotlivým osobám. Prováděním opatření byly pověřeny organizace Landesvereinigung der Milchwirtschaft Brandenburg-Berlin e. V. (LVMB) a Landesbauernverband Brandenburg e.V. (LBV).
- (51) Ve svých připomínkách ze dne 20. září 2013 ⁽¹⁵⁾ Německo uvedlo, že výše uvedené opatření bylo slučitelné s vnitřním trhem. Opatření bylo provedeno podle pokynů na období 2000–2006, a to ve formě technické pomoci podle bodu 14.1. Účelem opatření bylo zvýšení výkonnosti a odbornosti zemědělství ve Společenství, a tudíž přispění k jeho dlouhodobé hospodářské životaschopnosti.
- (52) Celostátní soutěže v oblasti dojení a jakosti, které pořádala organizace LVMB, se uskutečnily v souladu se čtvrtou odrážkou bodu 14.1 jako „Veranstaltung von Wettbewerben“ (organizování soutěží).
- (53) Ve svých připomínkách ze dne 27. února 2015 Německo uvedlo, že podniky v Braniborsku, které vyhrály soutěže během Mezinárodního zeleného týdne (International Grüne Woche (IGW)), se odlišovaly, a staly se tudíž známými větší částí veřejnosti. Za tímto účelem byla v roce 2006 z dávek na mléko poskytnutých organizací LVMB vynaložena částka ve výši přibližně 463 EUR ⁽¹⁶⁾.
- (54) Organizace LBV zajišťovala poradenské služby prostřednictvím svých poradců pro mléko, kteří byli k dispozici všem zúčastněným subjektům v odvětví mléka a mléčných výrobků, v rámci projektu nazvaného „Milcherzeugerberatung“ (poradenství pro producenty mléka). Finanční prostředky byly v rámci financování projektu poskytnuty z dávek na mléko ve formě spolufinancování. Podle předložených dokumentů obdržela organizace LBV v roce 2006 od vlády dané spolkové země za tímto účelem grant ve výši 20 000 EUR. Podle německých orgánů byly postupy v předchozích letech podobné.
- (55) Státní podpora nebyla omezena na vybrané skupiny. Stejnou možnost účastnit se profesionálních soutěží měly všechny dotčené osoby v příslušné oblasti mlékárenského průmyslu. Byly proto splněny podmínky stanovené v bodě 14.2 pokynů na období 2000–2006.

HE 2

- (56) Hesensko poskytlo organizaci Landesvereinigung für Milch und Milcherzeugnisse Hessen e.V. (LVMH) finanční podporu na opatření nazvané „Fortbildung für Erzeuger durch das Innovationsteam“ (odborná příprava producentů prostřednictvím inovačního týmu). Na základě tohoto opatření vypracoval inovační tým organizace LVMH vědecké informace v rámci odborných článků a odborné přípravy. To zahrnovalo sběr a spojování informací a sdílení znalostí prostřednictvím vědeckých článků a odbornou přípravu zemědělců a pracovníků v zemědělství.
- (57) Německo tvrdilo, že dopady na hospodářskou soutěž byly malé ⁽¹⁷⁾. Podporu bylo proto možno poskytnout v maximální míře 100 %, a to na pokrytí nákladů na přesně popsané činnosti, zejména v oblasti odborné přípravy a vzdělávání. Způsobilé náklady mohly zahrnovat skutečné náklady na organizaci školicího programu, cestovní výdaje a výdaje na pobyt spolu s náklady na obstarání náhradních služeb během nepřítomnosti zemědělce nebo pracovníka v zemědělství. Tento případ souvisí s odbornou přípravou zemědělců s ohledem na výše uvedená témata, a byly tudíž splněny požadavky stanovené v bodě 14.1 pokynů na období 2000–2006.

⁽¹⁵⁾ S. 40–41.

⁽¹⁶⁾ Sdělení ze dne 27. února 2015, s. 47.

⁽¹⁷⁾ Sdělení ze září 2013, s. 41–42.

- (58) Splněny byla také požadavky uvedené v bodě 14.2, jelikož možnost účastnit se odborné přípravy měly v zásadě všechny fyzické a právnické osoby v dotyčné oblasti, a to na základě objektivně stanovených kritérií. Maximální povolený limit ve výši 100 000 EUR nebyl překročen, jelikož jednomu příjemci byla za tříleté období vyplacena podpora ve výši přibližně 125 EUR v souladu s kritérii stanovenými v bodě 14.3.

HE 3

- (59) Hesensko poskytlo finanční podporu na činnosti v oblasti styku s veřejností zaměřené na vzdělávání spotřebitelů s ohledem na mléko a mléčné výrobky, včetně jejich výživových hodnot a použití. Tým výživových poradců organizace LVMH šířil vědecké znalosti v obecně srozumitelné formě, pořádal informační akce a kampaně (nezaměřené na konkrétní podniky) a uskutečňoval činnosti v oblasti styku s veřejností ve formě letáků, brožur, prospektů, receptů nebo plakátů týkajících se produkce, ošetření a zpracování mléka a mléčných výrobků.
- (60) Ve svých připomínkách ze dne 20. září 2013 ⁽¹⁸⁾ Německo uvedlo, že opatření HE 3 nepředstavovalo státní podporu, jelikož nebyly zvýhodněny jednotlivé podniky nebo jednotlivá odvětví výroby. Opatření představovalo „čistě spotřebitelské vzdělávání“. Alternativně Německo uvedlo, že podpora je slučitelná s vnitřním trhem.
- (61) Pokud by se opatření pokládalo v rozporu s názorem Německa za státní podporu, bylo by každopádně v souladu s rozhodovací praxí existující v té době, a proto by se považovalo v podstatě za oprávněné. Opatření nebylo omezeno na konkrétní skupinu, nýbrž podporovalo obecně celé odvětví mléka a mléčných výrobků. Byly tudíž dodrženy podmínky stanovené v bodě 14.2 pokynů na období 2000–2006. V bodě 14.3 pokynů na období 2000–2006 se uvádělo, že státní podpora může pokrývat až 100 % nákladů. Skutečná výše grantů byla podstatně nižší než použitelná prahová hodnota ve výši 100 000 EUR na příjemce ve tříletém období (bod 14.3 pokynů na období 2000–2006). V období 2001–2006 působilo v Hesensku přibližně 6 000 producentů mléka, což vedlo k průměrné částce grantu na příjemce v dotyčném období ve výši 170 EUR.

HE 9

- (62) Hesensko poskytlo organizaci LVMH finanční podporu na opatření nazvané „odborná příprava mladých producentů mléka“. Účelem tohoto opatření bylo zlepšení dovedností mladých producentů mléka. Způsobitelné náklady zahrnovaly skutečné náklady na organizaci školicího programu, cestovní výdaje a výdaje na pobyt spolu s náklady na obstarání náhradních služeb během nepřítomnosti zemědělce nebo pracovníka v zemědělství.
- (63) Ve svých připomínkách ze dne 20. září 2013 ⁽¹⁹⁾ Německo tvrdilo, že dopad na hospodářskou soutěž byl malý. Tuto podporu bylo proto možno poskytnout v maximální míře 100 %, a to na pokrytí nákladů na přesně popsané činnosti, zejména v oblasti odborné přípravy a vzdělávání. Popsané opatření lze zařadit do bodu 14.1 pokynů na období 2000–2006, jelikož představovalo podporu na vzdělávání a odbornou přípravu popsanou v tomto bodě.
- (64) Opatření zahrnovalo klasické vzdělávání v odvětví mléka a mléčných výrobků, které bylo v zásadě dostupné všem producentům, splňovalo tudíž požadavky stanovené v bodě 14.2 pokynů na období 2000–2006. V těchto případech byla proto přípustná podpora ve výši 100 % nákladů. Celková částka podpory poskytnuté v období 2001–2006 činila přibližně 35 000 EUR a nepřesáhla horní prahovou hodnotu ve výši 100 000 EUR na příjemce ve tříletém období (viz bod 14.3 pokynů na období 2000–2006).

NI 5

- (65) Dolní Sasko poskytlo organizaci Landesvereinigung der Milchwirtschaft Niedersachsen e.V. (LVMN) finanční podporu na účast na veletrzích a výstavách a na přípravu vědeckých informací ve snadno srozumitelné formě. Dotované náklady v této souvislosti zahrnovaly pronájem a vybavení výstavních prostor a náklady na zveřejňování věcných informací (brožury, recepty atd.) týkajících se mléka a mléčných výrobků, včetně jejich výživových hodnot a použití, a produkce mléka v Dolním Sasku. Opatření koordinovala organizace LVMN. Technické provádění opatření zajišťovalo samotné sdružení nebo jím pověřené třetí strany.

⁽¹⁸⁾ S. 43–47.

⁽¹⁹⁾ S. 43–47.

- (66) Ve svých připomínkách ze dne 20. září 2013 ⁽²⁰⁾ Německo tvrdilo, že se opatření řídilo čtvrtou odrážkou (organizování soutěží, výstav a veletrhů) bodu 14.1 pokynů na období 2000–2006. Hlavní součástí opatření byly subvence na výstavní stánek organizace LVMN. V tomto ohledu se opatření podpory pokládalo podle názoru Německa za přijatelné a slučitelné s právem EU, pokud dodatečně splnilo požadavky obsažené v bodech 14.2 a 14.3.
- (67) Dolní Sasko vyslovilo názor, že příslušné požadavky byly splněny, jelikož opatření využila všechna hospodářství s chovem mléčného skotu (průměr za období 2001–2006: přibližně 17 500 hospodářství). Toho bylo dosaženo na straně jedné zajištěním toho, aby přístup k opatření měla všechna hospodářství s chovem mléčného skotu (bod 14.2 pokynů na období 2000–2006) a aby podpora na jednoho příjemce ve tříletém období nepřesáhla 100 000 EUR (bod 14.3 pokynů na období 2000–2006).

NI 6 (2001–2003)

- (68) Dolní Sasko poskytlo rovněž finanční podporu na účast zpracovatelských podniků na veletrzích. Německo uvedlo, že podpora poskytnutá v období 2001–2006 byla v souladu s požadavky obsaženými v bodě 14.1 pokynů na období 2000–2006. Od 26. listopadu 2003 bylo opatření založeno na schválené státní podpoře č. 200/2003, která byla v platnosti do dne 31. prosince 2008, s maximální intenzitou podpory ve výši 50 % nebo maximální částkou podpory pro jednoho příjemce za tříleté období ve výši 70 000 EUR.
- (69) Ve svých připomínkách ze dne 20. září 2013 ⁽²¹⁾ Německo uvedlo, že na základě opatření byla podpora poskytnuta pouze podnikům působícím v oblasti zpracování produktů a jejich uvádění na trh (mlékárnám), a to na jejich účast na veletrzích a výstavách. Hodnocení tohoto opatření se tudíž neřídilo pátou odrážkou bodu 14.1 (jak se předpokládalo v rozhodnutí Komise o zahájení řízení), nýbrž čtvrtou odrážkou bodu 14.1. Na tomto základě se podpora poskytnutá v období 2001–2003 považovala za slučitelnou s vnitřním trhem.
- (70) Ve svých připomínkách ze dne 27. února 2015 německé orgány potvrdily, že opatření NI 6 bylo v příslušném období (1. leden 2002–26. listopad 2003 ⁽²²⁾) dostupné všem podnikům působícím v oblasti zpracování mléčných výrobků a jejich uvádění na trh a bylo provedeno podle objektivních kritérií. Opatření mimoto nezáviselo na členství v organizacích producentů či jiných zemědělských organizacích.
- (71) Podle týchž připomínek činila maximální intenzita podpory u tohoto opatření 48 %. Pouze jeden podnik (Nordmilch eG) obdržel na základě opatření v dotyčném období celkovou částku podpory přesahující 100 000 EUR. Podle německých orgánů nespadá podnik Nordmilch eG do definice malých a středních podniků. Německé orgány proto prověřovaly možnost navrácení této jednotlivé podpory.

NI 7

- (72) Dolní Sasko poskytlo finanční podporu na obecné informační kampaně pro spotřebitele věnované použití mléka jako potravin. Příjemcem byla organizace LVMN, jejímž jménem byly vyhotoveny informační materiály.
- (73) Ve svých připomínkách ze dne 20. září 2013 ⁽²³⁾ Německo uvedlo, že opatření týkající se „činnosti v oblasti styku s veřejností“ nepředstavuje státní podporu, jelikož nebyly zvýhodněny jednotlivé podniky nebo jednotlivá odvětví výroby.
- (74) Německo tvrdilo ⁽²⁴⁾, že opatření v podstatě splňovalo požadavky pokynů platných v té době a že mohlo být v zásadě považováno za poskytování technické pomoci v souladu s bodem 14.1 pokynů na období 2000–2006, jelikož jeho účelem bylo obecné šíření vědeckých znalostí a informací o vlastnostech mléka a mléčných výrobců.
- (75) Podle Německa nebylo opatření omezeno na konkrétní skupinu, nýbrž podporovalo obecně celé odvětví mléka a mléčných výrobků. Byly tudíž splněny podmínky stanovené v bodě 14.2 pokynů na období 2000–2006.

⁽²⁰⁾ S. 55.⁽²¹⁾ S. 56.⁽²²⁾ Německé orgány poskytly v tomto ohledu ujištění, že příjemcům nebyly v roce 2001 (v období, které je podstatné pro přezkum) uloženy žádné právně závazné povinnosti.⁽²³⁾ S. 43.⁽²⁴⁾ S. 58–59.

- (76) Podle Německa byla částka poskytnuté podpory podstatně nižší než horní prahová hodnota ve výši 100 000 EUR na jednoho příjemce ve tříletém období, jak je stanoveno v bodě 14.3. Vzhledem k průměrnému počtu přibližně 17 500 producentů mléka v Dolním Sasku ve výše uvedeném období a celkové částce ve výši zhruba 6,9 milionu EUR vyčleněné na opatření NI 7 v celém období byla jednomu příjemci vyplacena podpora ve výši přibližně 395 EUR.

NW 4 a NW 5

- (77) Severní Porýní-Vestfálsko poskytlo finanční podporu na informační akce a opatření k zvýšení informovanosti spotřebitelů a opatření týkající se použití mléka a mléčných výrobků a jejich obecných vlastností (dílčí opatření NW 4). Příjemci grantů byly organizace Landesvereinigung der Milchwirtschaft Nordrhein-Westfalen e. V. (LVMNRW) a Landwirtschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe.
- (78) Severní Porýní-Vestfálsko poskytlo další finanční podporu na akce v souvislosti s výměnou znalostí týkajících se otázek mlékárenského průmyslu mezi producenty mléka (dílčí opatření NW 5).
- (79) Subvencovány byly náklady na organizování a řízení akcí, poradenství, vzdělávání a odbornou přípravu související s otázkami mlékárenského průmyslu. Intenzita podpory činila až 30 %.
- (80) Ve svých připomínkách ze dne 20. září 2013 ⁽²⁵⁾ Německo uvedlo, že v rámci opatření NW 4 a NW 5 nebyly zvýhodněny jednotlivé podniky nebo jednotlivá odvětví výroby, jelikož tato opatření byla zaměřena na veřejnost. V důsledku toho nelze tato opatření pokládat za formu technické pomoci. Možné výhody plynoucí z obou opatření mimoto postrádaly věcnou a regionální selektivitu.
- (81) Ve svých připomínkách ze dne 27. února 2015 německé orgány odhadly rozmezí celkových ročních výdajů v rámci opatření NW 4 v období 2001–2006 mezi 335 200 EUR a 497 800 EUR. S přibližně 10 000 podniky chovajícími mléčný skot v témže období byla na jednoho příjemce vyhrazena částka v rozmezí od 33,52 EUR do 49,78 EUR. Na základě opatření NW 5 znamenaly roční výdaje ve výši 14 000 EUR částku pro jednoho příjemce ve výši přibližně 1,4 EUR ročně.

NW 6

- (82) Severní Porýní-Vestfálsko poskytlo finanční podporu na sběr příslušných údajů, což přispělo k transparentnosti trhu. Způsobitelné pro financování byly náklady vynaložené organizací Vereinigung der Milchindustrie LVMNRW během sběru, analýzy a zveřejňování příslušných údajů týkajících se trhu s mlékem a mléčnými výrobky. Výsledky byly zveřejněny ve formě oznámení a zpráv o trhu a byly komukoli zpřístupněny bezplatně. Tyto výsledky přispěly k transparentnosti trhu a podporovaly sdílení věcných a vědeckých informací a znalostí mezi jednotlivými podniky v odvětví mléka a mléčných výrobků.
- (83) Ve svých připomínkách ze dne 20. září 2013 ⁽²⁶⁾ Německo uvedlo, že opatření nevykazovalo věcnou ani regionální selektivitu. Alternativně Německo tvrdilo, že byly splněny požadavky na slučitelnost stanovené v pokynech.
- (84) Příjemci byli zemědělci, skupiny producentů a všechny zúčastněné subjekty v odvětví mléka a mléčných výrobků ⁽²⁷⁾.
- (85) Ve svých připomínkách ze dne 27. února 2015 odhadly německé orgány rozmezí celkových ročních výdajů v rámci opatření NW 6 v období 2001–2006 mezi 139 400 EUR a 155 900 EUR. S přibližně 10 000 podniky chovajícími mléčný skot v témže období byla na jednoho příjemce vyhrazena částka v rozmezí od 13,94 EUR do 15,59 EUR.

RP 1 a SL 2

- (86) Spolkové země Porýní-Falc a Sársko poskytly finanční podporu na šíření spotřebitelských informací, včetně vědeckých znalostí v obecně srozumitelné formě, obecných věcných informací o produktech, jejich přínosech z hlediska výživy a navrhovaných použití. Způsobitelné pro financování byly náklady na účast na veletrzích a výstavách, cestovní výlohy, náklady na publikace, nájemné uhrazené za výstavní prostory, symbolické ceny v hodnotě do výše 250 EUR na jednu cenu a vítěze.

⁽²⁵⁾ S. 70–74.

⁽²⁶⁾ S. 76.

⁽²⁷⁾ Sdělení z února 2013.

- (87) Z financování byly vyloučeny propagační činnosti ⁽²⁸⁾ nebo opatření zaměřená na produkty konkrétních podniků. Koordinaci a technické provádění opatření zajišťovaly organizace Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz e.V. (MILAG) a Landesvereinigung der Milchwirtschaft des Saarlandes e.V. (LVMS).
- (88) Ve svých připomínkách ze dne 20. září 2013 ⁽²⁹⁾ Německo tvrdilo, že tato opatření nepředstavují státní podporu, jelikož nebyly zvýhodněny jednotlivé podniky nebo jednotlivá odvětví výroby. Podle stanoviska Německa představují tato opatření „čistě spotřebitelské vzdělávání“. Alternativně Německo uvedlo, že podpora je slučitelná s vnitřním trhem. V bodě 8 pokynů Společenství ke státní podpoře v oblasti propagace zemědělských produktů jsou upřesněna opatření, která se považovala za formu technické podpory v odvětví zemědělství ve smyslu bodu 14 pokynů na období 2000–2006.
- (89) Rozhodovací praxe Komise v období 2000–2006 s ohledem na řadu oblastí výrobků a členských států naznačovala, že zavedení opatření, která jsou srovnatelná s předmětnými opatřeními, se ve výše uvedeném období pokládalo v podstatě za legální a že takováto opatření mohla Komise schválit.
- (90) Německo dodalo, že pokud by se opatření RP 1 a SL 2 v rozporu se stanoviskem Německa považovala za státní podporu, byla by přinejmenším v souladu s dřívější rozhodovací praxí, a mohla být tudíž považována v podstatě za oprávněná. Podle Německa nebyla opatření týkající se „činností v oblasti styku s veřejností“ omezena na konkrétní skupinu, nýbrž podporovala obecně celé odvětví mléka a mléčných výrobků. Byly tudíž splněny podmínky stanovené v bodě 14.2 pokynů na období 2000–2006. V souladu s bodem 14.3 mohly subvence hradit až 100 % nákladů.
- (91) Ve svém sdělení ze dne 27. února 2015 Německo uvedlo, že státní podpora poskytnutá v tříletém období v rámci stropu ve výši 100 000 EUR na příjemce představovala částku pro jednoho příjemce v rozmezí od 46 EUR do 73 EUR ročně ⁽³⁰⁾.

RP 5 a SL 5

- (92) Spolkové země Porýní-Falc a Sársko poskytly finanční podporu na poradenství a školicí programy pro producenty mléka k zvýšení hygieny zařízení k dojení a jakosti dodávaného mléka (dílčí opatření RP 5 a SL 5). Doložené náklady na poradenské služby byly subvencovány do maximální výše 75 000 EUR ročně v Porýní-Falci a do výše 15 000 EUR ročně v Sársku. Subvence se nevztahovaly na průběžné poradenské služby. Koordinaci a technické provádění těchto opatření zajišťovaly organizace Landeskontrollverband Rheinland-Pfalz e.V. (LKVRP) a LVMS.
- (93) Ve svých připomínkách ze dne 20. září 2013 ⁽³¹⁾ Německo uvedlo, že specializované poradenství týkající se technologie dojení a opatření k zvýšení jakosti syrového mléka ve spolkových zemích Porýní-Falc a Sársko byla v období 2001–2006 slučitelná s vnitřním trhem.
- (94) Cílem těchto opatření bylo nabízení specializovaného poradenství v oblasti technologie mléka a poskytování souvisejícího poradenství a odborné přípravy producentům mléka vybraným *ad hoc* poté, co byly zjištěny problémy (např. vyšší výskyt somatických buněk) během kontrol jakosti dodaného mléka za účasti veterinárních lékařů s cílem zlepšit zdraví vemene, a tudíž jakost syrového mléka. Tuto nabídku mohl využít kterýkoli producent mléka ve spolkových zemích Porýní-Falc nebo Sársko. Nevyžadovalo se členství v LKVRP nebo LVMS. Pro financování nebyly způsobilé průběžné poradenské služby nebo poradenské služby vyžadované v pravidelných intervalech (např. daňové a právní poradenství nebo reklama).
- (95) Německo tvrdí, že se tudíž jedná o subvencovanou službu. Neuskutečnily se žádné přímé platby pro zemědělce.

⁽²⁸⁾ Právní základ propagačních činností v Porýní-Falci je stanoven v rozhodnutí č. 381/2009 o státní podpoře nazvané „Agrarmarketingmaßnahmen in Rheinland-Pfalz“.

⁽²⁹⁾ S. 43.

⁽³⁰⁾ Sdělení ze dne 27. února 2015, s. 48.

⁽³¹⁾ S. 80.

- (96) Podle názoru spolkové země Porýní-Falc nezávisí poradenská pomoc podle třetí odrážky bodu 14.1 pokynů na období 2000–2006 na šíření nových metodik. Tato povinnost se nepochybně vztahuje na podporu „ostatních činností k šíření nových metod“ v souladu s pátou odrážkou bodu 14.1 pokynů na období 2000–2006. Z financování v rámci tohoto opatření byly mimoto vyloučeny průběžné poradenské služby nebo poradenské služby vyžadované v pravidelných intervalech.
- (97) Podmínky stanovené v bodech 14.2 a 14.3 pokynů na období 2000–2006 jsou podle názoru Německa splněny, jelikož není nutné členství v organizaci LKVRP nebo u poskytovatele služeb.
- (98) Německo poskytlo ujištění, že nebyla překročena celková částka podpory pro jednoho příjemce ve tříletém období ve výši 100 000 EUR. Poradenství bylo každoročně poskytnuto přibližně 300 producentům mléka v Porýní-Falci a přibližně 100 producentům v Sársku. Vzhledem k ročnímu přidělu ve výši zhruba 59 000 EUR v Porýní-Falci a přibližně 13 000 EUR v Sársku činí průměrné finanční prostředky poskytnuté jednomu příjemci okolo 197 EUR v Porýní-Falci a 130 EUR v Sársku.
- (99) Příjemci byli zemědělci (malé a střední podniky) a sdružení producentů.

TH 3 a TH 4

- (100) Durynsko poskytlo organizaci Landesvereinigung Thüringer Milch e.V. (LVTM) finanční podporu na účast na obchodních a spotřebitelských výstavách (Grüne Tage Thüringen) a na pořádání konferencí za účelem šíření vědeckých informací (Thüringer Milchtage) (dílčí opatření TH 3).
- (101) Subvencováno bylo mimoto zveřejňování věcných informací o producentech z regionu (styk s veřejností, Mezinárodní den mléka a Thüringer Milchkönigin) (dílčí opatření TH 4).
- (102) Způsobilé pro podporu byly materiálové i osobní náklady. Příjemcem byla organizace LVTM.
- (103) Ve svých připomínkách ze dne 20. září 2013 ⁽³²⁾ Německo tvrdilo, že by se opatření TH 3 mělo považovat za slučitelné s vnitřním trhem (bod 14.1 pokynů na období 2000–2006). Účelem bylo zvýšení výkonnosti a odbornosti zemědělství ve Společenství, a tudíž přispění k jeho dlouhodobé hospodářské životaschopnosti.
- (104) Pořádání konferencí k šíření vědeckých informací (např. Thüringer Milchtage) se řídí třetí odrážkou „poplatky za poradenství“ v bodě 14.1 pokynů na období 2000–2006. Účast na obchodních a spotřebitelských výstavách představujících durynské odvětví mléka a mléčných výrobků (např. Grüne Tage Thüringen) se řídila čtvrtou odrážkou bodu 14.1, „organizování soutěží výstav a veletrhů“.
- (105) Německo tvrdilo, že opatření nebylo omezeno na konkrétní skupinu, nýbrž podporovalo obecně celé odvětví mléka a mléčných výrobků (viz bod 14.2 pokynů na období 2000–2006). Vyčleněná podpora nepřesáhla ve tříletém období 100 000 EUR na příjemce.
- (106) Ve svých připomínkách ze dne 20. září 2013 ⁽³³⁾ Německo také uvedlo, že se opatření TH 4 zaměřovalo na „styky s veřejností“. Jeho účelem bylo obecné šíření aktuálních vědeckých poznatků týkajících se vlastností mléka a mléčných výrobků, a představovalo tudíž formu technické pomoci ve smyslu bodu 14.1 pokynů na období 2000–2006. Činnosti organizace Landesvereinigung Thüringer Milch e.V. lze považovat za poplatky za poradenství spadající do oblasti působnosti třetí odrážky bodu 14.1 pokynů na období 2000–2006.
- (107) Výdaje na stánky a spotřebitelské kampaně na veletrzích lze zařadit do čtvrté odrážky bodu 14.1 pokynů na období 2000–2006 (organizování soutěží, výstav a veletrhů). Zprostředkující akce k šíření nových metod a poznatků lze zařadit do páté odrážky (ostatní činnosti k šíření nových metod).
- (108) Opatření jako celek nebylo omezeno na konkrétní skupinu, nýbrž podporovalo obecně celé odvětví mléka a mléčných výrobků (bod 14.2 pokynů na období 2000–2006).

⁽³²⁾ S. 82.

⁽³³⁾ S. 83.

- (109) Výše podpory poskytnuté jednomu příjemci nepřesáhla v období tří let 100 000 EUR.

TH 9 a TH 10

- (110) Durynsko poskytovalo finanční podporu na odbornou přípravu zaměstnanců hospodářství s chovem mléčného skotu (dílčí opatření TH 9) a na propagaci profesionálních soutěží (dílčí opatření TH 10).
- (111) Vzdělávací kurzy byly určeny zaměstnancům hospodářství s chovem mléčného skotu a zaměřovaly se na zlepšení dovedností pracovníků v zemědělství (osvědčení způsobilosti k „dojení“). Opatření koordinovala organizace Verein Landvolksbildung Thüringen (VLT).
- (112) Druhé opatření financovalo organizování profesionálních soutěží v oblasti plemenitby a dojení. Soutěže pořádaly organizace Thüringer Landjugendverband e.V. (TLJV) a Thüringer Melkergemeinschaft e.V. (TMG). V rámci opatření byla subvencována příprava a uskutečnění soutěží a účast v meziregionálních soutěžích.
- (113) Ve svých připomínkách ze dne 20. září 2013 ⁽³⁴⁾ Německo uvedlo, že odborná příprava v rámci dílčího opatření TH 9 byla určena zaměstnancům pracujícím v hospodářstvích s chovem mléčného skotu. Odbornou přípravu zajišťovala organizace Verein Landvolksbildung Thüringen. Platby lze považovat za poplatek za služby hrazený sdružením za skutečně poskytnuté služby, který je vypočítán a uhrazen podle tržních sazeb.
- (114) Německo tudíž trvalo na svém názoru, že nejsou splněny podmínky existence státní podpory stanovené v článku 107 SFEU. Podmínky existence státní podpory podle článku 107 SFEU nebyly obdobně splněny s ohledem na nabídku odborné přípravy pro zaměstnance, jelikož platby nebyly specifické pro určitý podnik.
- (115) Alternativně bylo uvedeno, že u tohoto opatření jsou splněny požadavky stanovené v bodě 14 pokynů na období 2000–2006. Tento případ souvisí se vzděláváním zemědělců ohledně výše uvedených témat, a byly tudíž splněny požadavky stanovené v první odrážce bodu 14.1. Možnost účastnit se další odborné přípravy, která byla popsána výše, měly na základě objektivně stanovených kritérií všechny osoby působící v dotyčné oblasti. Byly proto splněny podmínky stanovené v bodě 14.2 pokynů na období 2000–2006. Nebyl překročen maximální povolený limit ve výši 100 000 EUR na příjemce ve tříletém období (bod 14.3). Kumulativní částka podpory v rámci tohoto dílčího opatření nepřesáhla v období tří let 100 000 EUR.
- (116) Ve svých připomínkách ze dne 20. září 2013 ⁽³⁵⁾ Německo v souvislosti s dílčím opatřením TH 10 rovněž tvrdilo, že v rámci tohoto opatření bylo financováno organizování a uskutečnění profesionálních soutěží v oblasti plemenitby zvířat a produkce mléka. Soutěže pořádaly organizace TLJV a TMG. Organizátoři obdrželi za organizování a uskutečnění meziregionálních akcí nebo účast na těchto akcích standardní poplatky vypočítané na základě tržních sazeb.
- (117) Jelikož se platby považovaly za poplatky za služby k uhrazení odpovídajících výdajů, nedošlo k příznivému zacházení, a z hlediska státní podpory to tudíž nemá právní význam.
- (118) Alternativně bylo uvedeno, že u tohoto opatření jsou splněny požadavky stanovené ve čtvrté odrážce bodu 14 pokynů na období 2000–2006. Státní podpora nebyla omezena na vybrané skupiny. Možnost účastnit se profesionálních soutěží, které byly popsány výše, měly na základě objektivně stanovených kritérií všechny osoby působící v dotyčné oblasti. Byly proto splněny podmínky stanovené v bodě 14.2 pokynů na období 2000–2006. Nebyl překročen maximální povolený limit ve výši 100 000 EUR na příjemce ve tříletém období stanovený v bodě 14.3 pokynů. Kumulativní částka podpory v rámci tohoto dílčího opatření nepřesáhla v období tří let 100 000 EUR.

Technická pomoc od roku 2007

RP 2

- (119) Spolková země Porýní-Falc poskytovala zpracovatelským podnikům a podnikům uvádějícím produkty na trh technickou podporu na jejich účast na akcích k sdílení znalostí mezi podniky, v soutěžích, na výstavách a veletrzích (dílčí opatření RP 2). Tato podpora nebyla omezena na první účast daného podniku na konkrétním veletrhu nebo výstavě. Intenzita podpory byla omezena na 10 % doložených nákladů, nejvýše však 5 200 EUR na podnik a akci.

⁽³⁴⁾ S. 84.

⁽³⁵⁾ S. 85.

- (120) Podle bodu 105 pokynů Společenství ke státní podpoře v odvětvích zemědělství a lesnictví na období 2007–2013 ⁽³⁶⁾ (dále jen „pokyny na období 2007–2013“) musí státní podpora na poskytování technické podpory poskytované podnikům působícím ve zpracování zemědělských produktů a jejich uvádění za trh splňovat všechny podmínky článku 5 nařízení Komise (ES) č. 70/2001 ⁽³⁷⁾, jenž byl posléze nahrazen ustanoveními čl. 27 odst. 3 nařízení Komise (ES) č. 800/2008 ⁽³⁸⁾. Podle těchto pravidel nesmí intenzita podpory přesáhnout 50 % způsobilých nákladů. Způsobilými náklady jsou náklady vynaložené na pronájem, zřízení a provoz stánku při první účasti podniku na jakémkoli konkrétním veletrhu nebo výstavě. Bod 106 pokynů na období 2007–2013 stanoví, že státní podporu na náklady, o kterých pojednávají body 104 a 105, nelze poskytnout velkým podnikům.
- (121) Jelikož Německo neprokázalo, že ve vztahu k tomuto opatření byla splněna některá z výše uvedených podmínek stanovených pro technickou pomoc, vyslovila Komise v rozhodnutí o zahájení řízení pochybnosti ohledně jeho slučitelnosti s vnitřním trhem. V rozhodnutí o zahájení řízení bylo Německo vyzváno, aby předložilo úplné posouzení příslušných opatření na základě výše uvedených kritérií a poskytlo náležitou dokumentaci dokládající jeho odpovědi ⁽³⁹⁾.
- (122) Ve svých připomínkách ze dne 20. září 2013 ⁽⁴⁰⁾ Německo objasnilo, že se spolková země Porýní-Falc bude obavami Komise zabývat a u budoucích subvencí pozmění pravidla způsobilosti tak, aby bylo možno subvencovat pouze první účast daného podniku na konkrétním veletrhu nebo výstavě. Německo uvedlo, že jsou tudíž splněny požadavky stanovené v oddíle IV.K pokynů na období 2007–2013 ve spojení s čl. 15 odst. 2 nařízení (ES) č. 1857/2006 ⁽⁴¹⁾.
- (123) Financované projekty byly německými orgány znovu posouzeny s přihlédnutím k tomuto požadavku. V jednotlivých letech se v souvislosti s opakovanou účastí daného podniku na konkrétním veletrhu nebo výstavě uskutečnily níže uvedené platby.

Rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Počet	2	2	1	1	2	1	2	3	3	6
Částka v EUR	5 113	5 113	10 226	5 113	10 226	5 113	10 226	5 113	2 500	1 764

- (124) Dne 30. června 2016 Spolkové ministerstvo pro výživu a zemědělství Komisi informovalo (viz 16. bod odůvodnění), že opatření RP 2 nebylo v období od roku 2007 omezeno na malé a střední podniky. Podporu v rámci tohoto opatření obdržely rovněž podniky Hochwald Foods GmbH a MUH Arla eG.
- (125) Ve svých připomínkách ze dne 13. ledna 2017 Německo uvedlo, že způsobilé náklady u dotyčného dílčího opatření v období od roku 2007 souvisely výhradně se zřízením výstavního stánku. V tomto období nebyly subvencovány žádné další náklady.

⁽³⁶⁾ Úř. věst. C 319, 27.12.2006, s. 1.

⁽³⁷⁾ Nařízení Komise (ES) č. 70/2001 ze dne 12. ledna 2001 o použití článků 87 a 88 Smlouvy o ES na státní podpory malým a středním podnikům (Úř. věst. L 10, 13.1.2001, s. 33).

⁽³⁸⁾ Dne 1. července 2014 bylo nařízení Komise (ES) č. 800/2008 ze dne 6. srpna 2008, kterým se v souladu s články 87 a 88 Smlouvy o ES prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem (obecné nařízení o blokových výjimkách) (Úř. věst. L 214, 9.8.2008, s. 3) zrušeno nařízením Komise (EU) č. 651/2014 ze dne 17. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné s vnitřním trhem (Úř. věst. L 187, 26.6.2014, s. 1).

⁽³⁹⁾ 244. bod odůvodnění rozhodnutí o zahájení řízení.

⁽⁴⁰⁾ S. 77.

⁽⁴¹⁾ Toto nařízení bylo dne 1. července 2014 zrušeno nařízením Komise (EU) č. 702/2014 ze dne 25. června 2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie prohlašují určité kategorie podpory v odvětvích zemědělství a lesnictví a ve venkovských oblastech za slučitelné s vnitřním trhem (Úř. věst. L 193, 1.7.2014, s. 1).

2.2 Státní podpora k zvýšení jakosti dodávaného mléka (2001–2006)

- (126) Spolkové země Bádensko-Württembersko, Dolní Sasko a Durynsko (dílicí opatření BW 10, BW 11, NI 1 a TH 5) poskytly finanční podporu na zvýšení jakosti dodávaného mléka prostřednictvím poradenství a odborné přípravy pro producenty mléka, vytvoření a aktualizace databází a kontrol producentů mléka, a to souběžně se zavedením systémů zajišťování jakosti „Qualitätsmanagement (QM) Milch“⁽⁴²⁾. Cílem opatření bylo zvýšení jakosti dodávaného mléka. Subvencováno nebylo vzdělávání inspektorů za účelem získání specializovaných znalostí ani akreditace schválených laboratoří.
- (127) Konečnými příjemci těchto dílicích opatření byly malé a střední zemědělské podniky v prvovýrobě produkující mléko. Podle Německa byla podpora dostupná pro všechny zemědělce v dotyčné oblasti, kteří byli způsobilí na základě objektivně stanovených podmínek⁽⁴³⁾.
- (128) Mezi roky 2001 a 2011 činily celkové vynaložené rozpočtové prostředky (všechny spolkové země dohromady) celkem 3,3 milionu EUR.
- (129) Podle informací poskytnutých německými orgány představovala intenzita podpory v letech 2001–2011 maximum ve výši 100 % způsobilých nákladů. Německé orgány uvedly, že financování opatření skončilo v Bádensku-Württembersku dne 31. prosince 2012 a v Dolním Sasku a Durynsku bylo omezeno do 31. prosince 2014.
- (130) V rozhodnutí o zahájení řízení bylo Německo požádáno, aby předložilo podrobné posouzení podle pokynů na období 2000–2006 (zejména bodu 13.2: maximálně 50 % způsobilých nákladů nebo 100 000 EUR na příjemce ve tříletém období, podle toho, která částka je vyšší)⁽⁴⁴⁾.

BW 10 a BW 11

- (131) Ve svých připomínkách ze dne 20. září 2013⁽⁴⁵⁾ Německo uvedlo, že tato opatření provedly organizace Milchprüfing Baden-Württemberg (BW 10) a Milchwirtschaftlichen Verein Baden-Württemberg (BW 11).
- (132) Podle Německa byla příjemci, kteří využili tuto činnost, hospodářství produkující mléko (producenti mléka), jež se účastnila systému zajišťování jakosti QM Milch.
- (133) V případě opatření BW 10, bylo subvencováno provádění auditů v hospodářstvích s chovem mléčného skotu⁽⁴⁶⁾ a náklady na počáteční osvědčení (úvodní audit hospodářství a případně následný audit) ze strany uznaného certifikačního orgánu.
- (134) V případě opatření BW 11 byly financovány informační a poradenské funkce ve spojení se zavedením systémů zajišťování jakosti⁽⁴⁷⁾. Podle Německa byly tyto platby úměrně závislé na počtu producentů mléka účastnících se systému řízení jakosti (QM-Milch).
- (135) Podle Německa činily celkové výdaje 478 575 EUR. V souvislosti s počátečním osvědčením za účelem vstupu do systému zajišťování jakosti bylo financováno 4 500 producentů mléka. Výdaje tudíž činily 106 EUR na příjemce.

NI 1

- (136) Dolní Sasko poskytlo finanční podporu na zavedení systému zajišťování jakosti u producentů mléka (nikoli v případě zpracovatelských podniků a podniků uvádějících produkty na trh). Provedení opatření bylo svěřeno organizaci LVMN.

⁽⁴²⁾ Systém řízení jakosti mléka QM-Milch je celostátní norma produkce mléka platná mezi podniky, která je stanovená pro producenty mléka a mlékárny a která byla uznána jako základ pro certifikační testy.

⁽⁴³⁾ 66. bod odůvodnění rozhodnutí o zahájení řízení.

⁽⁴⁴⁾ 253. bod odůvodnění rozhodnutí o zahájení řízení.

⁽⁴⁵⁾ S. 11.

⁽⁴⁶⁾ Přípomínky ze dne 20. září 2013, s. 12.

⁽⁴⁷⁾ Přípomínky ze dne 20. září 2013, s. 12.

- (137) Podle připomínek Německa ze dne 20. září 2013 ⁽⁴⁸⁾ byla v období 2001–2005 financována přípravná opatření k zavedení systému zajišťování jakosti QM-Milch (především poradenské služby pro zemědělce, kteří chtěli zavést systém QM-Milch), a od roku 2003 byly poté financovány audity hospodářství provedené v rámci tohoto systému zajišťování jakosti. Od roku 2003 byly financovány rovněž náklady na koordinaci systému zajišťování jakosti a vytvoření databáze.
- (138) Ve svých připomínkách ze dne 20. září 2013 ⁽⁴⁹⁾ Německo tvrdilo, že podpora poskytnutá na poradenské služby představovala 50 % nákladů a pro každého zemědělce činila v jednotlivém případě 12,78 EUR, takže nebyla překročena horní prahová hodnota uvedená v bodě 13.2 pokynů na období 2000–2006. U auditů hospodářství provedených od roku 2003 činila intenzita podpory 50 % nákladů a představovala částku ve výši 35 EUR na zemědělce za tříleté období.
- (139) Německo potvrdilo, že kontroly týkající se auditů hospodářství byly provedeny třetími stranami nebo jejich jménem. Jako nezávislý auditní orgán byla pověřena organizace Landeskontrollverband Niedersachsen.

TH 5

- (140) Opatření bylo zavedeno v roce 2004 ⁽⁵⁰⁾. Opatření prováděla organizace Thüringer Verband für Leistungs- und Qualitätsprüfungen in der Tierzucht (TVLEV).
- (141) Podle Německa byly výdaje na počáteční osvědčení, nezbytný revizní audit po třech letech a vytvoření a údržbu databázi financovány z dávky. V období 2004–2006 byli producenti subvencováni pouze s ohledem na počáteční osvědčení. Průměrná výše podpory poskytnuté jednotlivým producentům činila přibližně 83 EUR.
- (142) Příjemci tohoto opatření byli producenti mléka.

3. DŮVODY ZAHÁJENÍ FORMÁLNÍHO VYŠETŘOVACÍHO ŘÍZENÍ

- (143) V rozhodnutí o zahájení řízení Komise konstatovala, že jsou splněny všechny podmínky pro existenci státní podpory ⁽⁵¹⁾.
- (144) Komise zahájila řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU, jelikož na základě informací, které byly v té době dostupné, měla pochybnosti ohledně toho, zda jsou některá dílčí opatření slučitelná s vnitřním trhem (viz 18. bod odůvodnění).

4. PŘIPOMÍNKY NĚMECKA K ZAHÁJENÍ FORMÁLNÍHO VYŠETŘOVACÍHO ŘÍZENÍ

- (145) Německé orgány předložily Komisi své připomínky dne 20. září 2013, 27. února 2015 a 13. ledna 2017. Shrnutí připomínek německých orgánů k jednotlivým opatřením je uvedeno výše v popisech opatření (viz oddíl 2: Popis opatření a připomínky německých orgánů).

5. PŘIPOMÍNKY ZÚČASTNĚNÝCH STRAN K ZAHÁJENÍ FORMÁLNÍHO VYŠETŘOVACÍHO ŘÍZENÍ

- (146) V období od 6. do 18. února 2014 obdržela Komise od zúčastněných stran deset souborů připomínek týkajících se opatření, jež jsou předmětem tohoto rozhodnutí ⁽⁵²⁾.

⁽⁴⁸⁾ Sdělení ze září 2013, s. 50.

⁽⁴⁹⁾ S. 50.

⁽⁵⁰⁾ Připomínky ze dne 20. září 2013, s. 83–84.

⁽⁵¹⁾ Oddíl 3.3.

⁽⁵²⁾ Od organizace Landesvereinigung der Milchwirtschaft Niedersachsen e.V. obdržela Komise připomínky s ohledem na veškerá opatření financovaná z dávky na mléko obecně, a nikoli připomínky k předmětným dílčím opatřením. Sdružení tvrdilo, že se nejedná o podporu. Úplný popis připomínek je uveden v rozhodnutí Komise (EU) 2015/2432 ze dne 18. září 2015 o státní podpoře poskytnuté Německem na kontroly jakosti mléka podle zákona o mléku a tucích SA.35484 (2013/C) (ex SA.35484 (2012/NN)) (Úř. věst. L 334, 22.12.2015, s. 23).

- (147) Ve svých připomínkách ze dne 6. února 2014, které byly obdrženy dne 13. února 2014, vyjádřila organizace Verband der Milcherzeuger Bayern e.V. (VMB) v souvislosti s opatřením BY 3 překvapení nad tím, že v rozhodnutí o zahájení řízení byla z hlediska státní podpory zpochybněna opatření provedená organizací VMB do roku 2006, zatímco s ohledem na opatření prováděná od roku 2007 nebyla předložena žádná stížnost. Organizace VMB v této souvislosti připomenula, že priority úkolů a způsob provádění jejich činností se od roku 1954 nezměnily a že organizace VMB dostává finanční prostředky z „dávek na mléko“ od roku 1957. Ve svých připomínkách organizace VMB dále uvedla, že služby, které nabízela, nepředstavují konkrétní „technickou pomoc“ pro jednotlivé provozovny, nýbrž že se jedná spíše o obecné poskytování technických a věcných informací, které jsou stejně dostupné všem zúčastněným stranám.
- (148) Ve svých připomínkách ze dne 4. února 2014, které Komise obdržela dne 6. února, organizace Milchwirtschaftliche Verein Allgäu-Schwaben e.V (MV) s ohledem na opatření BY 10 uvedla, že cílem tohoto opatření je šíření know-how a znalostí týkajících se otázek mlékárenského průmyslu (např. potravinářské předpisy) vládám a ostatním institucím. Za tímto účelem mají zaměstnanci organizace MUVA přístup k příslušným odvětvovým informacím, které poté zpracovávají a předávají (ve formě stanovisek, referátů a publikací, zejména dotčeným orgánům). Šířeny jsou rovněž informační zpravodaje organizace MUVA, které jsou přiloženy k *Deutsche Molkerei-zeitung* (německé noviny pro mlékárenský průmysl), což představuje významné příspěvky k šíření informací o zajišťování jakosti (hygiena, bezpečnost výroby). Podle organizace MV to představuje komplexní činnost, jejíž výsledky nezvýhodňují jednotlivá hospodářství, nýbrž jsou na ně upozorňovány konkrétní orgány za účelem dalšího vzdělávání.
- (149) Ve svém dopise ze dne 4. února 2014, který Komise obdržela dne 11. února 2014, se organizace Landesvereinigung für Milch und Milcherzeugnisse Hessen e.V. (LVMH) vyjádřila k opatřením HE 2, HE 3 a HE 9, která prováděla. Tato organizace za prvé podotkla, že v rozporu s tvrzením uvedeným v rozhodnutí Komise o zahájení řízení nezvýhodňují dotyčná opatření pouze mlékárny, nýbrž celý mlékárenský průmysl. Co se týká obsahu, organizace LVMH v rámci opatření HE 3 zajistila, aby těžištěm informování a vzdělávání spotřebitelů byly činnosti v oblasti styku s veřejností, přičemž se vzdělávání spotřebitelů uskutečňovalo na neutrální úrovni nezávisle na mlékárnách.
- Co se týká opatření HE 2, „*Fortbildung für Erzeuger durch das Innovationsteam*“ (odborná příprava producentů prostřednictvím inovačního týmu), organizace LVMH poznamenala, že těžištěm byl přenos znalostí. Aktuální informace a výsledky studií byly spojeny, zpracovány pro použití zemědělci a zveřejněny mimo jiné ve formě přednášek, konferencí a vzdělávacích kurzů.
- Opatření HE 2 a HE 9 propagovala zvláštní akce v oblasti vzdělávání a odborné přípravy určené mladým odborníkům, zemědělcům a pracovníkům v zemědělství, přičemž možnost zúčastnit se odborné přípravy měli za stejných podmínek všichni zemědělci nebo pracovníci v zemědělství.
- (150) Ve svém dopise ze dne 6. února 2014, který Komise obdržela dne 10. února 2014 a 11. února 2014, potvrdily organizace Landeskontrollverband Nordrhein-Westfalen e.V. resp. Landesvereinigung der Milchwirtschaft Nordrhein-Westfalen e.V. plně připomínky Německa ze dne 20. září 2013, pokud jde o opatření, která byla provedena v Severním Porýní-Vestfálsku.
- (151) Ve společném dopise ze dne 6. února 2014, který Komise obdržela dne 11. února 2014, podpořily obdobně organizace Rheinische Landwirtschafts-Verband e.V. a Westfälisch-Lippische Landwirtschaftsverband e.V. připomínky Německa podané dne 20. září 2013 s ohledem na opatření NW 5.
- (152) Ve svém dopise ze dne 6. února 2014, který Komise obdržela dne 11. února 2014, potvrdila organizace Landesvereinigung Thüringer Milch e.V. plně připomínky Německa ze dne 20. září 2013, pokud jde o opatření, která byla provedena v Durynsku.
- (153) Ve svých připomínkách ze dne 10. února 2014, které Komise obdržela dne 14. února 2014, organizace Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz e.V. (MILAG) s ohledem na opatření RP 1 uvedla, že se jedná o opatření obecného charakteru. Opatření se týkalo obecných informací o mléce jako potravině; cílem nebylo odrazovat spotřebitele od nákupu mléčných výrobků z ostatních členských států. Mimoto nebyly propagovány jednotlivé značky nebo výrobky vybraných podniků/jednotlivých producentů. Organizace MILAG

proto nepovažovala toto opatření za formu státní podpory. Organizace MILAG ve svých připomínkách alternativně s ohledem na totéž opatření uvedla, že každopádně v zásadě splňovalo požadavky tehdy platných pokynů a lze je považovat za poskytování technické pomoci podle bodu 14.1 pokynů na období 2000–2006. Opatření bylo konkrétně v zásadě dostupné pro všechny spotřebitele, a tudíž rovněž účastníkům trhu v odvětví mléka a mléčných výrobků. Opatření spočívalo čistě ve vzdělávání spotřebitelů a nepředstavovalo podporu pro podniky zpracovávající mléko, nýbrž poskytovalo obecné spotřebitelské informace.

Co se týká opatření RP 2, organizace MILAG se domnívá, že dodatečný požadavek na financování, kdy lze subvencovat pouze první účast daného podniku na konkrétním veletrhu nebo výstavě, splňuje příslušné podmínky předpisů o státní podpoře.

Pokud jde o opatření RP 5, organizace MILAG uvedla, že se opatření soustředilo na poskytování specializovaného poradenství v souvislosti s technologií dojení zainteresovaným producentům mléka, a to *ad hoc*. Tato nabídka byla dostupná všem producentům mléka v Porýní-Falci, jelikož se nevyžadovalo členství v subjektu poskytujícím poradenství, tj. organizaci Landeskontrollverband. Pro financování nebyly způsobilé průběžné poradenské služby nebo poradenské služby vyžadované v pravidelných intervalech a neuskutečnily se žádné přímé platby pro zemědělce. Opatření bylo proto rovněž slučitelné s požadavky vztahujícími se na státní podporu v období od 28. listopadu 2001 do 31. prosince 2006. Organizace MILAG se mimoto domnívala, že poradenská pomoc podle třetí odrážky bodu 14.1 pokynů na období 2000–2006 nezávisela na šíření nových metodik. Organizace MILAG poskytla také ujištění, že celková výše poskytnuté podpory nepřekročila u jednoho příjemce ve tříletém období částku 100 000 EUR. Průměrná výše financování pro jednotlivého příjemce činila ročně 197 EUR.

- (154) Ve svých připomínkách ze dne 6. února 2014, které Komise zaevidovala dne 18. února 2014, se organizace Milchprüfing Baden-Württemberg eV (MPBW) domnívala, že opatření BW 10 nepředstavuje státní podporu, či přinejmenším neposkytuje výhodu.
- (155) Organizace Milchwirtschaftliche Verein Baden Württemberg e.V. (MVBW) ve svém dopise ze dne 6. února 2014, který Komise obdržela dne 7. února 2014, potvrdila připomínky organizace Milchprüfing Baden-Württemberg e. V. s ohledem na opatření BW 4 a BW 11, a domnívala se, že tato dvě opatření nepředstavují státní podporu, či přinejmenším neposkytují výhodu.

6. POSOUZENÍ OPATŘENÍ

6.1 Existence státní podpory – použití čl. 107 odst. 1 SFEU

- (156) V čl. 107 odst. 1 Smlouvy je stanoveno, že podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem.

6.1.1 Podpora poskytnutá státem nebo ze státních prostředků

- (157) Německé orgány potvrdily, že opatření, jichž se toto rozhodnutí týká, byla financována výhradně z dávky na mléko (viz 26. bod odůvodnění).
- (158) Prostředky z dávky na mléko se považují za státní prostředky ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.
- (159) Podle ustálené judikatury není třeba rozlišovat mezi případy, ve kterých je podpora poskytnuta přímo státem, a případy, kdy je poskytnuta prostřednictvím veřejné nebo soukromé organizace, která byla určena nebo zřízena tímto státem⁽⁵³⁾. Aby se však mohly výhody považovat za státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, musí být za prvé poskytnuty přímo nebo nepřímo ze státních prostředků a za druhé musí být přičitatelné státu⁽⁵⁴⁾.
- (160) S ohledem na výše popsaná opatření je zjevné, že podpora byla poskytnuta na základě spolkového zákona o mléku a tucích ve spojení s uplatňováním právních předpisů jednotlivých spolkových zemí.

⁽⁵³⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. listopadu 2003 ve věci Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie v. GEMO, C-126/01, EU:C:2003:622, bod 23.

⁽⁵⁴⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. listopadu 2003 ve věci Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie v. GEMO, C-126/01, EU:C:2003:622, Recueil 2003, s. I-13769, bod 24.

- (161) Zákon o mléku a tucích v § 22 odst. 1 stanoví, že vlády spolkových zemí mohou po dohodě se zemským sdružením nebo profesními organizacemi vybírat společně od mlékáren, sběrných stanovišť pro mléko a stanic pro smetanu dávky na podporu mlékářského průmyslu.
- (162) Podle § 22 odst. 1 druhé věty zákona o mléku a tucích mohou vlády spolkových zemí na žádost sdružení či profesních organizací společně vybírat dávky až ve výši 0,2 centu za kilogram dodaného mléka. Za výběr dávek proto jednoznačně odpovídají vlády spolkových zemí.
- (163) Právní základ pro výběr dávky na mléko je v jednotlivých německých spolkových zemích stanoven v příslušných předpisech spolkové země týkajících se podrobných opatření k výběru dávky, včetně její výše. Výběr dávky na mléko proto upravují vlády jednotlivých spolkových zemí, tj. stát. Na tom nic nemění skutečnost, že dotyčné předpisy jsou vydávány po dohodě s příslušným zemským sdružením, které zastupuje mlékářský průmysl ⁽⁵⁵⁾.
- (164) V daném případě je dávka vybírána od soukromých podniků (mlékáren, sběrných stanovišť pro mléko a stanic pro smetanu). Prostředky z této dávky plynou do příslušných státních rozpočtů, než jsou použity k financování různých podpůrných opatření. Má se tudíž za to, že spadají pod kontrolu státu ⁽⁵⁶⁾.
- (165) Z toho plyne, že opatření financována z prostředků plynoucích z dávky na mléko jsou provedena ze státních prostředků a lze je přičíst státu.

6.1.2 *Selektivní výhoda/podniky*

- (166) Náklady související například s odbornou přípravou, poradenstvím, informačními materiály pro účely styku s veřejností nebo poplatky za účast na veletrzích a soutěžích představují náklady, které musí podnik hradit v rámci svých běžných obchodních činností. Totéž platí pro výdaje související s výrobou vysoce jakostních výrobků a jejich uváděním na trh. Jsou-li určité podniky od těchto nákladů zcela nebo částečně osvobozeny, jsou zvýhodněny.
- (167) Komise zastává názor, že předmětná dílčí opatření poskytují producentům mléka a mlékárnám výhodu.
- (168) Ve svých připomínkách ze dne 20. září 2013 Německo původně tvrdilo, že některá opatření obsažená v rozhodnutí o zahájení řízení nepředstavují podporu, jelikož neposkytují konkrétní výhodu jednomu podniku (viz 33. bod odůvodnění, pokud jde o opatření BY 3), nebo nejsou zaměřena na předávání znalostí producentům mléka či mlékárnám (39. bod odůvodnění s ohledem na opatření BY 10), nebo nezvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby (viz 44., 60., 73., 80. a 88. bod odůvodnění s ohledem na opatření BW 4, HE 3, NI 7, NW 4 a NW 5, RP 1 a SL 2), nebo s ohledem na případné výhody neexistuje věcná či regionální selektivita (viz 80. a 83. bod odůvodnění, pokud jde o opatření NW 4, NW 5 resp. NW 6).
- (169) Organizace MPBW a MVBW ve svých připomínkách ze dne 6. února 2014 mimoto tvrdily, že u opatření BW 10, BW 4 nebo BW 11 neexistovala žádná selektivní výhoda (viz 154. resp. 155. bod odůvodnění).
- (170) Komise však zastává názor, že výše uvedená opatření zvýhodňují odvětví mléka a mléčných výrobků a jako taková poskytují výhodu producentům mléka a mlékárnám, které je třeba považovat za podniky.
- (171) V případě opatření BY 3 Komise předpokládá, že i kdyby bylo toto opatření zaměřeno na veřejnost, poskytlo výhodu odvětví mléka, jelikož lze soudit, že mělo pozitivní dopad na spotřebu mléka.
- (172) V souvislosti s opatřením BY 10 organizace Milchwirtschaftliche Verein Allgäu-Schwaben ve svých připomínkách ze dne 4. února 2014 uvedla, že k „Deutsche Molkerei Zeitung“ byl přiložen informační zpravodaj organizace MÜVA a že mimoto byly šířeny příslušné články poskytující informace o zajišťování jakosti (148. bod odůvodnění). Komise se proto domnívá, že by se za příjemce opatření BY 10 mělo pokládat celé odvětví mléka a mléčných výrobků (producenti mléka a mlékárny).

⁽⁵⁵⁾ Např. v Dolním Sasku: nařízení o výběru dávky v mlékářském průmyslu ze dne 26. listopadu 2004 (Úř. věst. spolkové země Dolní Sasko č. 36/2004, s. 519), ve znění § 6 nařízení ze dne 22. prosince 2005 (Úř. věst. spolkové země Dolní Sasko č. 31/2005, s. 475).

⁽⁵⁶⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. května 2013 ve věci Doux Élevage SNC a Coopérative agricole UKL-ARREE v. Ministère de l'Agriculture, C-677/11, EU:C:2013:348, body 32, 35 a 38.

- (173) Co se týká opatření BW 4, HE 3, NI 7, NW 4 a NW 5, RP 1 a SL 2, Komise zastává názor, že šíření aktuálních vědeckých znalostí o vlastnostech mléka a mléčných výrobků, organizování kampaní, informační akce a opatření k zvýšení obecné informovanosti spotřebitelů, akce k výměně znalostí mezi producenty a obecné informační kampaně pro spotřebitele týkající se mléka je třeba rovněž pokládat za technickou pomoc, z níž mělo prospěch celé odvětví mléka a mléčných výrobků.
- (174) Pokud jde o opatření BW 10 a BW 11, Komise se také domnívá, že tato opatření zvýhodnila hospodářství s chovem mléčného skotu, která se účastnila systému zajišťování jakosti QM Milch.
- (175) Dotyčná opatření byla mimoto selektivní, jelikož zvýhodňovala jedno hospodářské odvětví (tj. mlékárenský průmysl).

6.1.3 *Narušení hospodářské soutěže a vliv na obchod*

- (176) Podle judikatury Soudního dvora vede posílení konkurenčního postavení podniku díky poskytnutí státní podpory za normálních okolností k narušení hospodářské soutěže oproti konkurenčním podnikům, které tuto podporu nedostávají⁽⁵⁷⁾. Každá podpora podniku, který působí na trhu, na němž probíhá obchod uvnitř Unie, může narušit obchod mezi členskými státy⁽⁵⁸⁾. V období 2001–2012 dosáhl obchod se zemědělskými výrobky v Unii značného objemu. Například dovoz do Německa a vývoz z Německa v rámci obchodu uvnitř Společenství u výrobků, které spadají do čísla 0401 kombinované nomenklatury (mléko a smetana, nezahuštěné, bez přídavku cukru a sladidel)⁽⁵⁹⁾, v roce 2011 činil 1,2 miliardy EUR, resp. 957 milionů EUR⁽⁶⁰⁾.
- (177) Opatření, která jsou posouzena v tomto rozhodnutí, zvýhodňují producenty mléka a mlékárny, a posilují tudíž jejich konkurenční postavení. Jak je popsáno ve 176. bodě odůvodnění, v rámci Unie se uskutečňuje obchod s výrobky mlékáren a producentů mléka. Komise proto zastává názor, že dotyčná opatření narušila nebo mohla narušit hospodářskou soutěž či ovlivnit obchod mezi členskými státy.
- (178) Na základě výše uvedených skutečností jsou splněny podmínky stanovené v čl. 107 odst. 1 SFEU. Lze tudíž vyvodit závěr, že předmětné režimy představují státní podporu ve smyslu zmíněného článku.

6.2 **Zákonnost podpory**

- (179) Podle čl. 108 odst. 1 SFEU musí Komise ve spolupráci s členskými státy zkoumat průběžně všechny existující režimy podpor. Za tímto účelem si může Komise vyžádat od členských států veškeré informace, které potřebuje pro přezkum existujících režimů podpor, a v případě potřeby vydat doporučení týkající se vhodných opatření.
- (180) V čl. 1 písm. b) bodě i) nařízení (EU) 2015/1589 je existující podpora definována jako všechny podpory existující v jednotlivých členských státech před vstupem Smlouvy o fungování EU v platnost, které zůstávají použitelné i po vstupu zmíněné smlouvy v platnost.
- (181) Podle čl. 1 písm. c) nařízení (EU) 2015/1589 však jakákoli změna existující podpory představuje „novou podporu“. V článku 4 nařízení Komise (ES) č. 794/2004⁽⁶¹⁾ je změna stávající podpory vymezena jako „jakákoli změna kromě úprav čistě formálního či administrativního charakteru, která nemůže ovlivnit hodnocení slučitelnosti opatření se společným trhem“.
- (182) Podle judikatury⁽⁶²⁾ se původní režim podpory změní na nový režim podpory až tehdy, když se změna dotkne jeho jádra; o takovou podstatnou změnu se však nemůže jednat, pokud lze nový prvek jednoznačně oddělit od původního režimu.
- (183) Podle čl. 108 odst. 3 SFEU musí být všechny nové podpory oznámeny Komisi a nesmí být provedeny předtím, než je Komise schválí (povinnost zdržet se jednání).

⁽⁵⁷⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. září 1980 ve věci Philip Morris Holland BV v. Komise, C-730/79, EU:C:1980:209, body 11 a 12.

⁽⁵⁸⁾ Viz zejména rozsudek ze dne 13. července 1988 ve věci Francouzská republika v. Komise, EU:C:1988:391, bod 19.

⁽⁵⁹⁾ Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 927/2012 ze dne 9. října 2012, kterým se mění příloha I nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku (Úř. věst. L 304, 31.10.2012, s. 1).

⁽⁶⁰⁾ Zdroj: Eurostat.

⁽⁶¹⁾ Nařízení Komise (ES) č. 794/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se provádí nařízení Rady (EU) 2015/1589, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie (Úř. věst. L 140, 30.4.2004, s. 1).

⁽⁶²⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. dubna 2002 ve věci Gibraltar v. Komise, T-195/01 a T-207/01, EU:T:2002:111, bod 111.

- (184) Podle čl. 1 písm. f) nařízení (EU) 2015/1589 je nová podpora uskutečňovaná v rozporu s čl. 108 odst. 3 SFEU protiprávní.
- (185) Na základě zákona o mléku a tucích a v rámci jim svěřených pravomocí schválily německé spolkové země prováděcí předpisy, které představují právní základy opatření posuzovaných v tomto rozhodnutí. Ačkoliv zákon o mléku a tucích, který stanoví rámec pro dotyčné režimy podpory, vstoupil v platnost v roce 1952 ⁽⁶³⁾, jednotlivé režimy byly prostřednictvím příslušných prováděcích předpisů jednotlivých spolkových zemí zavedeny až po roce 1958 ⁽⁶⁴⁾.
- (186) Opatření, jichž se toto rozhodnutí týká, proto představují novou podporu ve smyslu čl. 1 písm. c) nařízení (EU) 2015/1589.
- (187) Německo dotyčné režimy podpory neoznámilo v souladu s čl. 108 odst. 3 SFEU. Tyto režimy jsou proto protiprávní.

6.3 Slučitelnost podpory s vnitřním trhem

- (188) Podle čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU mohou být podpory, které mají usnadnit rozvoj určitých hospodářských činností nebo hospodářských oblastí, pokládány za slučitelné s vnitřním trhem, pokud nemění podmínky obchodu v takové míře, jež by byla v rozporu se zájmem Unie.
- (189) Podle oznámení Komise o pravidlech, která se používají při posuzování protiprávních státních podpor ⁽⁶⁵⁾, je opatření třeba posoudit podle pokynů platných v době poskytnutí podpory.
- (190) Pro odvětví zemědělství platí zvláštní pokyny ode dne 1. ledna 2000. Podporu poskytnutou v období od 28. listopadu 2001 do 31. prosince 2006 (dále jen „období 2001–2006“) je třeba posoudit podle pokynů na období 2000–2006.
- (191) Podpora poskytnutá od 1. ledna 2007 (dále jen „období od roku 2007“) bude posouzena podle pokynů na období 2007–2013.
- (192) Na období od 28. listopadu 2001 se odkazuje jako na „období šetření“.
- (193) Vzhledem k odkladnému účinku formálního vyšetřovacího řízení podle čl. 108 odst. 3 SFEU posoudí Komise opatření, která jsou předmětem tohoto rozhodnutí, do dne 17. července 2013, tj. do dne, k němuž Komise oznámila Německu své rozhodnutí zahájit řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU (viz 3. bod odůvodnění).

6.3.1 Poskytování technické podpory v odvětví zemědělství v období 2001–2006

- (194) Opatření provedená mezi roky 2001 a 2006 s cílem poskytnout technickou podporu v odvětví zemědělství musí splňovat podmínky stanovené v bodě 14 pokynů na období 2000–2006.

⁽⁶³⁾ Viz 17. bod odůvodnění.

⁽⁶⁴⁾ Bavorsko: *Verordnung über eine Umlage für Milch* (nařízení o dávce na mléko) ze dne 30. června 1983 (GVBl. s. 547); Bádensko-Württembersko: *Verordnung über die Erhebung von milchwirtschaftlichen Umlagen* (nařízení o výběru dávek od mlékáren) ze dne 18. května 2004 (GBL. S. 350, 355); Severní Porýní-Vestfálsko: *Verordnung über Umlagen zur Förderung der Milchwirtschaft* (nařízení o dávkách na podporu mlékárenského průmyslu) ze dne 30. listopadu 1965 (GV. NW. 1965, s. 349); např. Porýní-Falc: *Landesverordnung zur Durchführung des Milch- und Fettgesetzes* (zemské nařízení o provádění zákona o mléku a tucích) ze dne 16. srpna 1960 (GVBl. s. 218, BS 7842-2); Braniborsko – *Verordnung zur Übertragung der Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen nach dem Milch- und Fettgesetz* (nařízení o přenesení pravomocí k vydávání právních předpisů podle zákona o mléku a tucích – ÜErmVO) ze dne 5. prosince 1992 (GVBl.II/92, [č. 72], s. 764); Hesensko – *Verordnung über die Erhebung einer Umlage zur Förderung der Milchwirtschaft* (nařízení o výběru dávky na podporu mlékárenského průmyslu) ze dne 1. prosince 1981 (GVBl. I 1981 s. 427); Sársko: *Verordnung über die Erhebung einer Umlage auf dem Gebiet der Milchwirtschaft* (nařízení o výběru dávky v mlékárenském průmyslu) ze dne 9. prosince 1982 (Üf. věst. 1982, s. 1007); Durynsko: *Thüringer Verordnung über die Erhebung einer Umlage zur Förderung der Milchwirtschaft* (durynské nařízení o výběru dávky na podporu mlékárenského průmyslu) ze dne 27. listopadu 2001 (GVBl. 2000, 20). V Dolním Sasku byla dávka na mléko zavedena předpisem o výběru dávky v mlékárenském průmyslu ze dne 6. července 1951, ve znění předpisu ze dne 25. března 1952 (Üf. věst. spolkové země Dolní Sasko, Sb. I, s. 689). Výběr dávky v příslušném období se však pro účely státní podpory zakládal na nařízení o výběru dávky v mlékárenském průmyslu ze dne 22. května 1973 (Üf. věst. spolkové země Dolní Sasko, s. 179) a použití finančních prostředků plynoucích z dávky bylo upraveno v pokynech spolkové země k poskytování grantů na podporu mlékárenského průmyslu v Dolním Sasku podle § 22 odst. 2 zákona o mléku a tucích ze dne 8. listopadu 1985 (Ministerský věstník spolkové země Dolní Sasko č. 43/1985).

⁽⁶⁵⁾ Üf. věst. C 119, 22.5.2002, s. 22.

- (195) Podle bodu 14.1 zahrnovaly způsobilé náklady vynaložené v souvislosti s programy vzdělávání a odborné přípravy, poskytováním služeb souvisejících s vedením hospodářství, poplatky za poradenství, organizováním soutěží, výstav a veletrhů (nebo účastí na těchto akcích) a jinými činnostmi k šíření znalostí týkajících se nových technik ⁽⁶⁶⁾. Podle bodu 14.1 pokynů na období 2000–2006 může být tato podpora poskytnuta až ve výši 100 % nákladů.
- (196) Podle bodu 14.2 musí být podpora dostupná všem způsobilým fyzickým a právnickým osobám v dotyčné oblasti na základě objektivně stanovených kritérií.
- (197) Podle bodu 14.3 by celková částka podpory poskytnuté jednomu příjemci během tříletého období neměla přesáhnout 100 000 EUR, nebo v případě podpory poskytnuté malým a středním podnikům 50 % způsobilých nákladů, podle toho, která částka je vyšší. Za účelem výpočtu výše podpory se za příjemce považuje osoba, která je příjemcem služeb.
- (198) Komise zastává názor, že u níže uvedených opatření se ustanovení bodu 14 pokynů na období 2000–2006 vztahují stejně na podporu poskytnutou v souvislosti s činnostmi týkajícími se produkce [prvovýroby] i zpracování zemědělských produktů a jejich uvádění na trh. To vyplývá ze znění bodu 2.1 pokynů na období 2000–2006 a ze skutečnosti, že samotný bod 14 neukládá v tomto ohledu žádná omezení.
- (199) Komise předpokládá, že tato opatření přispívají k dlouhodobé životaschopnosti odvětví, přičemž mají pouze velmi omezené dopady na hospodářskou soutěž (druhá věta bodu 14.1 pokynů na období 2000–2006).
- (200) V rozhodnutí o zahájení řízení vyslovila Komise pochybnosti ohledně slučitelnosti určitých opatření s vnitřním trhem v příslušném období ⁽⁶⁷⁾.

BY 3

- (201) Organizace Verband der Milcherzeuger e.V. (VMB) obdržela finanční prostředky na sběr věcných a technických informací obecné povahy a na zveřejňování a poskytování obecných informací o tématech týkajících se mlékárenského průmyslu. Na poskytnutou podporu se vztahují pravidla pro poskytování technické pomoci.
- (202) Dotované náklady (šíření vědeckých znalostí a poskytování věcných informací o systémech jakosti – 32. bod odůvodnění tohoto rozhodnutí) odpovídají způsobilým nákladům uvedeným v bodě 14.1.
- (203) Opatření bylo dostupné všem způsobilým fyzickým a právnickým osobám v dotyčné oblasti a granty pro jednoho příjemce byly v tříletém období nižší než 100 000 EUR (35. bod odůvodnění ve spojení s 37. bodem odůvodnění tohoto rozhodnutí). Požadavky stanovené v bodech 14.2 a 14.3 jsou splněny.
- (204) Jsou tudíž splněny podmínky stanovené v bodě 14 pokynů na období 2000–2006.

BY 10

- (205) Na podporu poskytnutou na výměnu odborných znalostí a poznatků ohledně témat souvisejících s mlékem se vztahují pravidla pro poskytování technické pomoci.
- (206) Dotované náklady vynaložené v souvislosti s poskytováním informací ve formě připomínek, referátů a publikací (viz 148. bod odůvodnění) odpovídají způsobilým nákladům stanoveným v bodě 14.1 pokynů na období 2000–2006.
- (207) Jedná se o obecné informační opatření určené mlékárenskému průmyslu, které bylo dostupné všem způsobilým fyzickým a právnickým osobám v dotyčné oblasti. Celkové roční výdaje poskytnuté německými orgány na opatření BY 3 a BY 10 (viz 41. bod odůvodnění) ukazují, že subvence v žádném případě nepřesáhly částku ve výši 100 000 EUR na příjemce během tříletého období. Jsou tudíž splněny podmínky stanovené v bodech 14.2 a 14.3.
- (208) Podmínky stanovené v bodě 14 pokynů na období 2000–2006 jsou proto splněny.

⁽⁶⁶⁾ Německé jazykové znění pokynů na období 2000–2006 obsahuje úplný seznam způsobilých nákladů. Anglické znění, v němž byly pokyny vypracovány původně, však uvádí tytéž způsobilé náklady jako příklady, a nikoli jako úplný seznam. Totéž platí pro francouzské jazykové znění.

⁽⁶⁷⁾ Rozhodnutí o zahájení řízení, 235.–236. bod odůvodnění; Komise za tímto účelem odkázala v 236. bodě odůvodnění rozhodnutí o zahájení řízení na německé znění pokynů na období 2000–2006 a domnívala se, že podle bodu 14.1 lze podporu poskytnout pouze na šíření nových metodik (viz poznámka pod čarou č. 72).

BW 4

- (209) Opatření slouží obecnému a rozsáhlému šíření stávajících vědeckých znalostí o vlastnostech mléka a mléčných výrobků. Je třeba je považovat za technickou pomoc, která zvýhodnila celé odvětví mléka a mléčných výrobků. Dotované náklady (viz 42. bod odůvodnění) odpovídají způsobilým nákladům podle bodu 14.1.
- (210) Opatření nebyla omezena na konkrétní skupinu, nýbrž byla dostupná pro všechny způsobilé fyzické a právnické osoby v dotyčné oblasti, a to na základě objektivně stanovených kritérií (46. bod odůvodnění). Podmínky stanovené v bodě 14.2 pokynů na období 2000–2006 jsou proto splněny. Úroveň podpory byla nižší než prahová hodnota ve výši 100 000 EUR na příjemce za tříleté období stanovená v bodě 14.3 (46. bod odůvodnění). Podmínky stanovené v bodě 14.3 jsou splněny.
- (211) Podmínky stanovené v bodě 14 pokynů na období 2000–2006 jsou proto splněny.

BB 1

- (212) V období 2001–2006 financovalo Braniborsko poplatky za poradenství v rámci opatření nazvaného „zlepšení hygieny“. Prioritní oblasti zahrnovaly zdraví zvířat, zlepšení hygieny mléka a jakosti syrového mléka a analýzu otázek výkonnosti.
- (213) Dotyčné opatření tudíž spadá do oblasti působnosti bodu 14 (poskytování technické pomoci) pokynů na období 2000–2006. Dotované náklady (poplatky za poradenství) odpovídají způsobilým nákladům podle bodu 14.1.
- (214) Ve svém sdělení ze dne 27. února 2015 německé orgány potvrdily, že v zásadě měli k dotyčným poradenským službám (komplexní a specializované poradenství) (viz 49. bod odůvodnění) přístup všichni producenti mléka v dané spolkové zemi. Německo v témže sdělení také uvedlo, že v rámci opatření BB 1 nebyla překročena prahová hodnota ve výši 100 000 EUR na podnik během tříletého období (viz 49. bod odůvodnění). Opatření tudíž splňuje podmínky stanovené v bodech 14.2 a 14.3.
- (215) Podmínky stanovené v bodě 14 pokynů na období 2000–2006 jsou proto splněny.

BB 3

- (216) Organizace Landesvereinigung der Milchwirtschaft Brandenburg-Berlin e. V. (LVMB) a Landesbauernverband Brandenburg e.V. (LBV) prováděly opatření související s poskytováním informací o ekonomických záležitostech a šířením nově získaných informací a znalostí ohledně záležitostí týkajících se produkce mléka a mléčných výrobků. Mimoto byly pořádány soutěže. Tato opatření představují technickou pomoc.
- (217) Dotované náklady (poskytování informací a organizování soutěží – 50. bod odůvodnění) odpovídají způsobilým nákladům stanoveným v bodě 14.1 pokynů na období 2000–2006.
- (218) Podpora nebyla omezena na vybrané skupiny. Bod 14.2 pokynů na období 2000–2006 je proto splněn.
- (219) V roce 2006 poskytla organizace LVMB částku ve výši 463 EUR získanou z dávky na mléko podnikům z Braniborska, které se odlišovaly (viz 53. bod odůvodnění). Organizace LBV mimoto obdržela v roce 2006 ze státních prostředků grant ve výši 20 000 EUR na poskytování poradenských služeb producentům mléka (viz 54. bod odůvodnění). Podle Německa byly postupy v ostatních (předchozích) letech podobné (viz 54. bod odůvodnění). Na základě výše uvedených skutečností vyvozuje Komise závěr, že v rámci těchto dvou opatření nemohla být v období 2001–2006 překročena horní prahová hodnota ve výši 100 000 EUR na příjemce ve tříletém období. Bod 14.3 pokynů je proto splněn.
- (220) Opatření BB 3 tudíž splňuje požadavky uvedené v bodě 14 pokynů na období 2000–2006.

HE 2

- (221) Hesensko poskytlo organizaci Landesvereinigung für Milch und Milcherzeugnisse Hessen e.V. (LVMH) finanční podporu na opatření nazvané „Fortbildung für Erzeuger durch das Innovationsteam“ (odborná příprava producentů prostřednictvím inovačního týmu). V rámci tohoto opatření poskytovala organizace LVMH informace ve formě článků a organizovala školení pro zemědělce a pracovníky v zemědělství. Tyto činnosti se považují za technickou pomoc.

- (222) Způsobilé náklady (57. bod odůvodnění) odpovídají způsobilým nákladům uvedeným v první odrážce bodu 14.1 pokynů na období 2000–2006.
- (223) Podpora nebyla omezena na vybrané skupiny (57. bod odůvodnění). To potvrdila rovněž organizace LVMH ve svých připomínkách ze dne 4. února 2014, podle nichž měl možnost účastnit se odborné přípravy za stejných podmínek každý zemědělec nebo pracovník v zemědělství (viz 149. bod odůvodnění). Požadavky stanovené v bodě 14.2 pokynů jsou tudíž splněny.
- (224) Částka podpory poskytnuté jednomu příjemci ve tříletém období byla nižší než 100 000 EUR (viz 57. bod odůvodnění). Bod 14.3 pokynů je proto rovněž splněn.
- (225) Opatření HE 2 tudíž splňuje požadavky uvedené v bodě 14 pokynů na období 2000–2006.

HE 3

- (226) Tým výživových poradců organizace LVMH šířil vědecké znalosti v obecně srozumitelné formě, pořádal informační akce a kampaně a uskutečňoval činnosti v oblasti styku s veřejností (nezaměřené na určité podniky) týkající se produkce, ošetření a zpracování mléka a mléčných výrobků.
- (227) Ve svých připomínkách ze dne 4. února 2014 organizace LVMH poznamenala, že těžištěm těchto opatření bylo informování a vzdělávání spotřebitelů a že se vzdělávání spotřebitelů uskutečňovalo na neutrální úrovni nezávisle na mlékárnách. Komise však zastává názor, že by se opatření na podporu šíření vědeckých znalostí a organizování kampaní měla považovat za technickou pomoc, která zvýhodňuje celé odvětví mléka a mléčných výrobků (viz 173. bod odůvodnění).
- (228) Dotované náklady (59. bod odůvodnění) odpovídají způsobilým nákladům podle bodu 14.1.
- (229) Opatření nebyla omezena na vybranou skupinu (61. bod odůvodnění). Podmínky stanovené v bodě 14.2 jsou splněny.
- (230) Částky grantů byly nižší než horní prahová hodnota stanovená v bodě 14.3 (viz 61. bod odůvodnění).
- (231) Podmínky stanovené v bodě 14 pokynů na období 2000–2006 jsou proto v případě opatření HE 3 splněny.

HE 9

- (232) Hesensko poskytlo organizaci LVMH finanční podporu na opatření nazvané „odborná příprava mladých producentů mléka“ (viz 62. bod odůvodnění). Odborná příprava mladých producentů mléka by se měla považovat za technickou pomoc.
- (233) Způsobilé náklady (62. bod odůvodnění) odpovídají způsobilým nákladům uvedeným v první odrážce bodu 14.1 pokynů na období 2000–2006.
- (234) Vzdělávací kurzy jsou dostupné všem producentům (64. bod odůvodnění). To potvrdila rovněž organizace LVMH ve svých připomínkách ze dne 4. února 2014, podle nichž měl možnost účastnit se odborné přípravy za stejných podmínek každý zemědělec nebo pracovník v zemědělství (viz 149. bod odůvodnění). Opatření je proto v souladu i s požadavky bodu 14.2.
- (235) Celkové výdaje v souvislosti s opatřením HE 9 v období 2001–2006 činily přibližně 35 000 EUR (viz 64. bod odůvodnění). Nebylo tudíž možno překročit horní hranici ve výši 100 000 EUR na příjemce ve tříletém období (bod 14.3).
- (236) Podmínky stanovené v bodě 14 pokynů na období 2000–2006 jsou proto v případě opatření HE 9 splněny.

NI 5

- (237) Dolní Sasko poskytlo organizaci Landesvereinigung der Milchwirtschaft Niedersachsen e.V. (LVMN) finanční podporu na účast na veletrzích a výstavách a na přípravu vědeckých informací ve snadno srozumitelné formě (viz 65. bod odůvodnění). Účast na veletrzích a výstavách a přípravu vědeckých informací je třeba považovat za technickou pomoc.
- (238) Náklady na pronájem a vybavení výstavních hal a náklady na zveřejnění věcných informací představují způsobilé náklady podle bodu 14.1 (první odrážky).

- (239) Podle německých orgánů se opatření zaměřovalo na propagaci výstavního stánku organizace LVMN (viz 66. bod odůvodnění) a využily je všechny mlékárny v Dolním Sasku (v období 2001–2006 v průměru přibližně 17 500 podniků) (viz 67. bod odůvodnění). Opatření bylo tudíž dostupné všem mlékárnám a jsou splněny podmínky obsažené v bodě 14.2.
- (240) Ačkoliv Německo ve svých připomínkách nepotvrdilo, že opatření bylo omezeno na maximální částku ve výši 100 000 EUR na příjemce v období tří let, Komise má za to, že tuto horní prahovou hodnotu nebylo možno v případě propagace výstavního stánku ve prospěch všech mlékáren v Dolním Sasku překročit. Podmínky stanovené v bodě 14.3 jsou proto splněny.
- (241) Opatření NI 5 tudíž splňuje požadavky uvedené v bodě 14 pokynů na období 2000–2006.

NI 6 (2002–2003)

- (242) Dolní Sasko poskytlo finanční podporu na účast zpracovatelských podniků (mlékáren) na veletrzích. Financování účasti podniků na veletrzích je nutno považovat za formu technické pomoci.
- (243) Německé orgány poskytly ujištění, že příjemcům nebyly v roce 2001 (tj. v hlavním období, které je předmětem přezkumu) uloženy ⁽⁶⁸⁾ žádné právně závazné povinnosti. Německé orgány také uvedly, že se dotyčné opatření ode dne 26. listopadu 2003 zakládalo na schválené státní podpoře č. 200/2003 (viz 68. bod odůvodnění). Hodnocení dotyčného opatření proto zahrnuje pouze období od 1. ledna 2002 do 26. listopadu 2003.
- (244) Způsobilé náklady (68. bod odůvodnění) odpovídají způsobilým nákladům uvedeným v první odrážce bodu 14.1 pokynů na období 2000–2006.
- (245) Německé orgány poskytly ujištění, že opatření NI 6 bylo dostupné všem podnikům v oblasti zpracování mléčných výrobků a jejich uvádění na trh a že bylo provedeno na základě objektivních kritérií. Opatření mimoto nezáviselo na členství v organizacích producentů či jiných zemědělských organizacích (viz 70. bod odůvodnění). Podmínky stanovené v bodě 14.2 pokynů na období 2000–2006 jsou proto splněny.
- (246) Maximální intenzita podpory u dotyčného opatření v příslušném období činila 48 % (viz 71. bod odůvodnění). Podle německých orgánů obdržel pouze jeden podnik (Nordmilch eG) celkovou částku podpory přesahující 100 000 EUR. Podle německých orgánů nespadá podnik Nordmilch eG do definice malých a středních podniků. Kromě podpory poskytnuté podniku Nordmilch eG jsou proto požadavky stanovené v bodě 14.3 splněny.
- (247) S přibližně 2 500 zaměstnanci a obratem ve výši zhruba 1,9 miliardy EUR byl podnik Nordmilch eG jedním z největších mlékárenských podniků v Německu ⁽⁶⁹⁾. Vzhledem k těmto údajům nespadal do definice Komise týkající se malých a středních podniků uvedené v bodě 14.3 ⁽⁷⁰⁾. Podle bodu 14.3 pokynů na období 2000–2006 měl proto obdržet celkovou částku podpory nepřesahující v období tří let 100 000 EUR. Podpora poskytnutá podniku Nordmilch eG tudíž nesplňuje požadavky uvedené v bodě 14.3 ⁽⁷¹⁾.
- (248) Opatření NI 6 proto v zásadě splňuje požadavky uvedené v bodě 14 pokynů na období 2000–2006.
- (249) V případě podpory poskytnuté podniku Nordmilch eG v období 2002–2003 nesplňuje opatření NI 6 požadavky stanovené v bodě 14 pokynů.

NI 7

- (250) Dolní Sasko poskytlo organizaci LVMN finanční podporu v rámci obecné informační kampaně pro spotřebitele věnované použití mléka jako potravin. Obecné informační kampaně týkající se mléka představují podporu, která zvýhodňuje celé odvětví mléka a mléčných výrobků (173. bod odůvodnění). Použijí se pravidla pro poskytování technické pomoci v souladu s bodem 14 pokynů na období 2000–2006.

⁽⁶⁸⁾ Viz poznámka pod čarou č. 24 v tomto rozhodnutí.

⁽⁶⁹⁾ Číselné údaje: 2009; zdroj: <http://www.nordmilch.de/unternehmen/geschichte/>. V dubnu 2011 se podniky Nordmilch GmbH a Humana Milchindustrie GmbH sloučily a vytvořily podnik DMK Deutsches Milchkontor GmbH.

⁽⁷⁰⁾ Úř. věst. L 107, 30.4.1996, s. 4.

⁽⁷¹⁾ Ve svém sdělení ze dne 27. února 2015 Německo uvedlo, že již zkoumá možnost navrácení této podpory (viz 68. bod odůvodnění).

- 251) Dotované náklady (72. bod odůvodnění) odpovídají způsobilým nákladům podle bodu 14.1.
- (252) Opatření nebylo omezeno na konkrétní skupinu, nýbrž podporovalo obecně celé odvětví mléka a mléčných výrobků (75. bod odůvodnění). Opatření bylo proto v souladu i s požadavky bodu 14.2.
- (253) Podle německých orgánů byla na základě opatření NI 7 poskytnuta jednomu příjemci za celé příslušné období průměrná částka ve výši 395 EUR (viz 76. bod odůvodnění). Výše podpory byla tudíž podstatně nižší než prahová hodnota stanovená v bodě 14.3.
- (254) Podmínky stanovené v bodě 14 pokynů na období 2000–2006 jsou proto v případě opatření NI 7 splněny.

NW 4 a NW 5

- (255) Severní Porýní-Vestfálsko poskytlo organizacím Landesvereinigung der Milchwirtschaft Nordrhein-Westfalen e.V. (LVMNRW) a Landwirtschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe finanční podporu na informační akce a opatření v oblasti prosazování zájmu spotřebitelů a opatření týkající se použití mléka a mléčných výrobků a jejich obecných vlastností (dílčí opatření NW 4). Severní Porýní-Vestfálsko poskytlo další finanční podporu na akce související s výměnou znalostí ohledně otázek mlékárenského průmyslu mezi producenty mléka (dílčí opatření NW 5).
- (256) Informační akce a obecné informování spotřebitelů (NW 4) a akce pořádané za účelem výměny znalostí mezi producenty (NW 5) představují formu státní podpory, která zvýhodňuje celé odvětví mléka a mléčných výrobků (viz 173. bod odůvodnění). Tuto podporu je třeba považovat za selektivní, jelikož zvýhodňuje pouze jedno odvětví (tj. mlékárenský průmysl) (viz 175. bod odůvodnění). Dotyčná opatření je nutno považovat za technickou pomoc.
- (257) Dotované náklady na organizování a řízení akcí, poradenství, vzdělávání a odbornou přípravu v souvislosti s otázkami mlékárenského průmyslu (viz 79. bod odůvodnění) odpovídají způsobilým nákladům stanoveným v bodě 14.1.
- (258) Opatření byla zaměřena na všechna hospodářství s chovem mléčného skotu (viz 81. bod odůvodnění), splňovala tudíž podmínky uvedené v bodě 14.2.
- (259) Na základě celkových výdajů na obě opatření během období šetření a průměrného počtu hospodářství s chovem mléčného skotu v Severním Porýní-Vestfálsku byly částky podpory poskytnuté jednomu příjemci podstatně nižší než prahová hodnota stanovená v bodě 14.3 (viz 81. bod odůvodnění).
- (260) Podmínky stanovené v bodě 14 pokynů na období 2000–2006 jsou proto v případě opatření NW 4 a NW 5 splněny.

NW 6

- (261) Severní Porýní-Vestfálsko poskytlo organizaci Vereinigung der Milchindustrie LVMNRW finanční podporu na sběr, analýzu a zveřejňování (ve formě oznámení a zpráv o trhu) příslušných údajů týkajících se trhu s mlékem a mléčnými výrobky.
- (262) Zveřejňování věcných a vědeckých informací ve formě oznámení a zpráv o trhu představuje technickou pomoc, použije se proto bod 14 pokynů na období 2000–2006.
- (263) Dotované náklady (82. bod odůvodnění) odpovídají způsobilým nákladům podle bodu 14.1.
- (264) Publikace byly nabízeny bezplatně, jsou proto splněny podmínky uvedené v bodě 14.2.
- (265) Na základě celkových výdajů na opatření NW 6 během období šetření a průměrného počtu hospodářství s chovem mléčného skotu v Severním Porýní-Vestfálsku byly částky podpory poskytnuté jednomu příjemci podstatně nižší než prahová hodnota stanovená v bodě 14.3 (viz 85. bod odůvodnění).
- (266) Podmínky stanovené v bodě 14 pokynů na období 2000–2006 jsou proto v případě opatření NW 6 splněny.

RP 1 a SL 2

- (267) Spolkové země Porýní-Falc a Sársko poskytly organizacím Milchwirtschaftliche Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz e.V. (MILAG) resp. Landesvereinigung der Milchwirtschaft des Saarlandes e.V. (LVMS) finanční podporu na informování spotřebitelů, včetně šíření vědeckých znalostí, obecných věcných informací o výrobcích, jejich přínosech z hlediska výživy a navrhovaném použití.
- (268) Obecné informační kampaně týkající se mléka představují podporu, která zvýhodňuje celé odvětví mléka a mléčných výrobků (173. bod odůvodnění). Použijí se pravidla pro poskytování technické pomoci v souladu s bodem 14 pokynů na období 2000–2006.
- (269) Dotované náklady v rámci tohoto dílčího opatření (viz 86. bod odůvodnění) odpovídají způsobilým nákladům podle bodu 14.1.
- (270) Podle německých orgánů nebylo opatření omezeno na konkrétní skupinu, nýbrž podporovalo obecně celé odvětví mléka a mléčných výrobků (viz 90. bod odůvodnění). To ve svých připomínkách ze dne 10. února 2014 potvrdila i organizace MILAG (viz 153. bod odůvodnění). Podmínky stanovené v bodě 14.2 jsou proto splněny.
- (271) Německo také tvrdilo, že celková částka podpory poskytnuté v období tří let byla podstatně nižší než horní prahová hodnota ve výši 100 000 EUR na příjemce (viz 91. bod odůvodnění), což splňuje podmínky uvedené v bodě 14.3.
- (272) Podmínky stanovené v bodě 14 pokynů na období 2000–2006 jsou proto splněny.

RP 5 a SL 5

- (273) Spolkové země Porýní-Falc a Sársko poskytly organizacím Landeskontrollverband Rheinland-Pfalz e.V. (LKVRP) resp. LVMS finanční podporu na poradenské služby a školicí programy pro producenty mléka k zvýšení hygieny zařízení k dojení a jakosti dodávaného mléka. Z financování byly vyloučeny průběžné poradenské služby (viz 92. bod odůvodnění). Poradenství a odborná příprava pro producenty mléka spadají do oblasti působnosti bodu 14 (poskytování technické pomoci) pokynů na období 2000–2006.
- (274) Dotované náklady (viz 92. a 94. bod odůvodnění) odpovídají způsobilým nákladům podle bodu 14.1.
- (275) Podle německých orgánů byla nabídka poradenských/vzdělávacích služeb dostupná všem producentům mléka ve spolkových zemích Porýní-Falc/Sársko, jelikož se nevyžadovalo členství v organizacích LKVRP/LVMS (viz 94. bod odůvodnění) ⁽⁷²⁾. Požadavky stanovené v bodě 14.2 jsou proto splněny.
- (276) Průměrné částky financování činily v Porýní-Falci přibližně 197 EUR ⁽⁷³⁾ ročně a v Sársku zhruba 130 EUR (viz 98. bod odůvodnění). Horní prahová hodnota stanovená v bodě 14.3 nemohla být tudíž překročena.
- (277) Podmínky stanovené v bodě 14 pokynů na období 2000–2006 jsou proto v případě dotyčného opatření splněny.

TH 3 a TH 4

- (278) Durynsko poskytlo organizaci Landesvereinigung Thüringer Milch e.V. (LVTM) finanční podporu na účast na obchodních a spotřebitelských výstavách a na pořádání konferencí k šíření vědeckých informací (dílčí opatření TH 3, viz 100. bod odůvodnění). Subvencováno bylo také zveřejňování věcných informací o producentech z daného regionu (dílčí opatření TH 4, viz 101. bod odůvodnění). Účast na výstavách, pořádání obchodních konferencí a zveřejňování věcných informací představuje technickou pomoc ve smyslu bodu 14 pokynů na období 2000–2006.
- (279) Dotované náklady (viz 100. a 101. bod odůvodnění) odpovídají způsobilým nákladům podle bodu 14.1.

⁽⁷²⁾ To organizace MILAG potvrdila ve svých připomínkách ze dne 10. února i v souvislosti s opatřením RP 5 (viz 153. bod odůvodnění).

⁽⁷³⁾ Viz poznámka pod čarou č. 79.

- (280) Podle Německa nebyla obě dílčí opatření omezena na konkrétní skupinu, nýbrž podporovala obecně celé odvětví mléka a mléčných výrobků (viz 105. a 108. bod odůvodnění). Požadavky stanovené v bodě 14.2 jsou proto splněny.
- (281) Německé orgány rovněž potvrdily, že částky poskytnuté jako podpora nepřesáhly horní prahovou hodnotu stanovenou v bodě 14.3 (viz 105. a 109. bod odůvodnění).
- (282) Podmínky stanovené v bodě 14 pokynů na období 2000–2006 jsou proto v případě dotyčného opatření splněny.

TH 9 a TH 10

- (283) Durynsko poskytlo organizaci Verein Landvolksbildung Thüringen (VLT) finanční podporu na odbornou přípravu zaměstnanců hospodářství s chovem mléčného skotu (dílčí opatření TH 9). Durynsko mimoto poskytlo organizacím Thüringer Landjugendverband e.V. (TLJV) a Thüringer Melkergemeinschaft e.V. (TMG) finanční podporu na propagaci profesionálních soutěží (dílčí opatření TH 10) (viz 110. bod odůvodnění).
- (284) Německo původně tvrdilo, že tato dvě opatření nepředstavují státní podporu, jelikož platby pro organizace VLT (TH 9), TLJV a TMG (TH 10) je nutno považovat za poplatky za služby, které hradí odpovídající výdaje, a nevzniká proto žádná výhoda (viz 114. a 117. bod odůvodnění). Komise je však názoru, že i v případě, že poskytovateli služeb nebyla udělena žádná výhoda, zvýhodňují opatření v oblasti odborné přípravy pro hospodářství s chovem mléčného skotu a pořádání profesionálních soutěží hospodářství s chovem mléčného skotu a představují formu technické pomoci podle bodu 14 pokynů na období 2000–2006.
- (285) Dotované náklady (viz 111. a 112. bod odůvodnění) odpovídají způsobitým nákladům v souladu s ustanoveními bodu 14.1.
- (286) Podle Německa byla možnost účastnit se odborné přípravy a profesionálních soutěží stejně dostupná všem dotčeným stranám, které působily v dotyčné oblasti, a to na základě objektivně stanovených kritérií (viz 115. a 118. bod odůvodnění). Podmínky stanovené v bodě 14.2 jsou proto splněny.
- (287) Německo uvedlo, že kumulativní částka podpory v rámci obou těchto dílčích opatření nepřesáhla v období tří let 100 000 EUR (viz 118. bod odůvodnění). Horní prahová hodnota stanovená v bodě 14.3 nemohla být tudíž překročena.
- (288) Podmínky stanovené v bodě 14 pokynů na období 2000–2006 jsou proto v případě dotyčného opatření splněny.
- (289) Komise vyvozuje závěr, že opatření BY 3, BY 10, BW 4, BB 1, BB 3, HE 2, HE 3, HE 9, NI 5, NI 6, NI 7, NW 4, NW 5, NW 6, RP 1, RP 5, SL 2, SL 5, TH 3, TH 4, TH 9 a TH 10 s výjimkou podpory poskytnuté podniku Nordmilch eG v rámci opatření NI 6 (viz 290. bod odůvodnění) splňovala příslušné požadavky stanovené v pokynech na období 2000–2006, a v období 2001–2006 byla proto slučitelná s vnitřním trhem.
- (290) Komise dospěla rovněž k závěru, že podpora poskytnutá podniku Nordmilch eG v rámci opatření NI 6 v období 2002–2003 nesplňovala příslušné podmínky stanovené v pokynech na období 2000–2006, a nebyla tudíž v období 2001–2006 slučitelná s vnitřním trhem.

6.3.2 Poskytování technické podpory v odvětví zemědělství v období od roku 2007

- (291) Pro období od roku 2007 byla ustanovení týkající se slučitelnosti technické podpory s vnitřním trhem pozměněna.
- (292) Poskytování technické podpory je upraveno v kapitole IV.K pokynů na období 2007–2013.

- (293) Podle bodu 105 pokynů na období 2007–2013 může Komise prohlásit státní podporu na poskytování technické podpory poskytované podnikům působícím ve zpracování zemědělských produktů a jejich uvádění na trh za slučitelnou s čl. 87 odst. 3 písm. c) Smlouvy ⁽⁷⁴⁾, pokud splňuje všechny podmínky článku 5 nařízení (ES) č. 70/2001. Podle bodu 106 týchž pokynů nebyla schválena státní podpora pro velké podniky.
- (294) V čl. 5 písm. b) nařízení (ES) č. 70/2001 je stanoveno, že hrubá podpora účasti na veletrzích a výstavách nepřekročí 50 % zvýšených nákladů vynaložených na pronájem, zřízení a provoz stánku. Toto vynětí se použije pouze při první účasti podniku na daném veletrhu nebo výstavě.
- (295) Nařízení (ES) č. 70/2001 bylo dne 29. srpna 2008 nahrazeno nařízením (ES) č. 800/2008 ⁽⁷⁵⁾. Článek 27 nařízení (ES) č. 800/2008 stanoví, že podpora malým a středním podnikům určená na účast na veletrzích je slučitelná se společným trhem, pokud intenzita podpory nepřesáhne 50 % způsobilých nákladů a pokud jsou způsobilé náklady omezeny na náklady vynaložené na pronájem, zřízení a provoz stánku při první účasti podniku na jakémkoli konkrétním veletrhu nebo výstavě.
- (296) Podle bodu 106 pokynů na období 2007–2013 nebyla v rámci technické pomoci státní podpora pro velké podniky schválena.
- (297) V rozhodnutí o zahájení řízení vyslovila Komise pochybnosti ohledně slučitelnosti opatření (RP 2) s vnitřním trhem v příslušném období ⁽⁷⁶⁾.

Opatření RP 2

- (298) V rámci opatření RP 2 poskytla spolková země Porýní-Falc technickou podporu zpracovatelským podnikům a podnikům uvádějícím produkty na trh na jejich účast ve fórech k sdílení znalostí mezi podniky, v soutěžích, na výstavách a veletrzích. Způsobilými náklady byly náklady vynaložené na zřízení výstavního stánku (viz 125. bod odůvodnění). Tato podpora nebyla omezena na první účast daného podniku na konkrétním veletrhu nebo výstavě. Intenzita podpory byla omezena na 10 % doložených nákladů, nejvýše však 5 200 EUR na podnik a akci (viz 119. bod odůvodnění).
- (299) Intenzita podpory ve výši 10 % na základě opatření RP 2 nepřesahuje maximální intenzitu podpory ve výši 50 % stanovenou v čl. 5 písm. b) nařízení (ES) č. 70/2001 a v článku 27 nařízení (ES) č. 800/2008.
- (300) Dotované náklady (náklady související se zřízením výstavního stánku) odpovídají způsobilým nákladům v souladu s čl. 5 písm. b) nařízení (ES) č. 70/2001 a článkem 27 nařízení (ES) č. 800/2008, v nichž se uvádí, že způsobilými pro podporu jsou náklady na pronájem, zřízení a provoz stánku (viz 294. a 295. bod odůvodnění). V těchto pravidlech se však uvádí, že způsobilá je pouze první účast daného podniku na konkrétním veletrhu nebo výstavě.
- (301) Ve svých připomínkách ze dne 20. září 2013 poskytlo Německo tabulku obsahující počet podniků, jimž byly v období 2003–2012 poskytnuty subvence na opakovanou účast na konkrétním veletrhu nebo výstavě, spolu s příslušnými částkami podpory (viz 123. bod odůvodnění). Tato tabulka prokazuje, že průměrné částky financování na opakovanou účast na konkrétním veletrhu nebo výstavě pro podpořenou společnost a rok byly v období 2007–2012 v rozmezí od 294 EUR do 5 113 EUR.
- (302) Ve svých připomínkách ze dne 13. ledna 2017 Německo rovněž uvedlo, že v rámci tohoto dlíčního opatření obdržely podporu dva podniky, Hochwald Foods GmbH a MUH Arla eG (viz 124. bod odůvodnění).
- (303) Podnik MUH Arla vznikl v roce 2012 sloučením podniku Milch-Union Hocheifel (MUH) a skandinávského mlékárenského konglomerátu Arla Foods. V roce 2011 měl podnik MUH přibližně 800 zaměstnanců a obrát ve výši zhruba 693 milionů EUR ⁽⁷⁷⁾.
- (304) Skupina Hochwald zaměstnává více než 1 900 osob a v roce 2015 dosáhla obrátu ve výši přibližně 1,44 miliardy EUR ⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷⁴⁾ Nyní čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU.

⁽⁷⁵⁾ Dne 1. července 2014 bylo nařízení (ES) č. 800/2008 zrušeno nařízením (EU) č. 651/2014.

⁽⁷⁶⁾ Rozhodnutí o zahájení řízení, 244. bod odůvodnění.

⁽⁷⁷⁾ Zdroj: <http://www.arlafoods.de/ubersicht/presse/2012/pressrelease/eu-genehmigt-fusion-der-milch-union-hocheifel-und-arla-836614/>

⁽⁷⁸⁾ Zdroj: <https://www.hochwald.de/de/unternehmen/zahlen-fakten.html>

- (305) Vzhledem k těmto údajům nespadá podnik MUH Arla eG ani podnik Hochwald Foods GmbH do definice malých a středních podniků obsažené v bodě 9 kapitoly II pokynů na období 2007–2013 ⁽⁷⁹⁾. Podle bodu 106 pokynů na období 2007–2013 by proto neměly obdržet žádnou podporu (viz 296. bod odůvodnění).
- (306) Požadavky kapitoly IV.K. pokynů na období 2007–2013 ve spojení s čl. 5 písm. b) nařízení (ES) č. 70/2001 resp. článkem 27 nařízení (ES) č. 800/2008 jsou tudíž splněny pouze v případech, kdy zpracovatelské podniky a podniky uvádějící produkty na trh, které spadají do definice malých a středních podniků, obdržely na základě opatření RP 2 podporu na první účast na konkrétním veletrhu nebo výstavě.
- (307) Požadavky kapitoly IV.K. pokynů na období 2007–2013 ve spojení s čl. 5 písm. b) nařízení (ES) č. 70/2001 resp. článkem 27 nařízení (ES) č. 800/2008 nejsou splněny v případě podpory poskytnuté na základě opatření RP 2 podnikům, které nespadají do definice malých a středních podniků, konkrétně podnikům MUH Arla eG a Hochwald Foods GmbH (viz 305. bod odůvodnění).
- (308) Požadavky kapitoly IV.K. pokynů na období 2007–2013 ve spojení s čl. 5 písm. b) nařízení (ES) č. 70/2001 resp. článkem 27 nařízení (ES) č. 800/2008 nejsou splněny rovněž v případě podpory poskytnuté na základě opatření RP 2 s ohledem na opakovanou účast na konkrétním veletrhu nebo výstavě (viz 301. bod odůvodnění).
- (309) Komise vyvozuje závěr, že podpora na základě opatření RP 2 splňovala příslušné podmínky pokynů na období 2007–2013, a v období od roku 2007 byla tudíž slučitelná s vnitřním trhem pouze v případech uvedených v 306. bodě odůvodnění.
- (310) V případech uvedených v 307. a 308. bodě odůvodnění nesplňovalo opatření podpory RP 2 příslušné podmínky pokynů na období 2007–2013, a v období od roku 2007 nebylo tudíž slučitelné s vnitřním trhem.

6.3.3 Státní podpora na jakostní produkty v období 2001–2006

- (311) Opatření na podporu jakostních zemědělských produktů a jejich uvádění na trh provedená mezi roky 2001 a 2006 musí splňovat podmínky stanovené v bodě 13 pokynů na období 2000–2006.
- (312) Bod 13.2 obsahuje neúplný seznam způsobilých činností v této oblasti. Podpora může být poskytnuta na poradenství a podobnou podporu, včetně technických studií, studií proveditelnosti a koncepčních studií a průzkumů trhu, na činnosti související se zaváděním režimů jakosti zemědělských produktů, včetně:
- zavedení systémů zajišťování jakosti, jako jsou řady ISO 9000 nebo 14000, systémů založených na analýze rizika a kritických kontrolních bodech (HACCP) nebo systémů environmentálního auditu,
 - nákladů na odbornou přípravu zaměstnanců k uplatňování systémů zajišťování jakosti a systémů HACCP.

Podporu lze poskytnout rovněž na uhrazení nákladů na poplatky vybírané uznanými certifikačními orgány na počáteční osvědčení v rámci systémů zajišťování jakosti a podobných systémů.

- (313) Body 13.3, 13.4 a 13.5 pokynů na období 2000–2006 stanoví zvláštní podmínky a omezení. Komise zastává názor, že by na běžné kontroly jakosti během výrobního procesu a běžné kontroly výrobků prováděné výrobcem neměla být podpora poskytnuta bez ohledu na to, zda jsou prováděny dobrovolně či povinně v rámci systému HACCP či podobných systémů. Podpora by měla být poskytnuta pouze s ohledem na kontroly prováděné třetími stranami nebo jejich jménem, jako jsou příslušné regulační orgány či subjekty jednající jejich jménem, nebo nezávislé subjekty příslušné pro kontrolu a dohled nad používáním označení původu, ekologických značek nebo označení jakosti.
- (314) Celková výše podpory, kterou lze poskytnout malým a středním podnikům podle tohoto oddílu, nesmí překročit 50 % způsobilých nákladů nebo částku ve výši 100 000 EUR na příjemce v období tří let, přičemž se použije vyšší z obou částek (viz bod 13.2).

⁽⁷⁹⁾ Bod 9 pokynů na období 2007–2013 odkazuje v této souvislosti na přílohu I nařízení (ES) č. 70/2001, jež bylo dne 29. srpna 2008 nahrazeno přílohou I nařízení (ES) č. 800/2008.

- (315) Spolkové země Bádensko-Württembersko, Dolní Sasko a Durynsko (dílčí opatření BW 10, BW 11, NI 1 a TH 5) poskytly finanční podporu k zvýšení jakosti dodávaného mléka prostřednictvím poradenství a odborné přípravy pro producenty mléka, vytvoření a aktualizace databází a kontrol producentů mléka, a to souběžně se zavedením systémů zajišťování jakosti „Qualitätsmanagement (QM) Milch“ (viz 126. bod odůvodnění).
- (316) Podle německých orgánů představovala intenzita podpory maximum ve výši 100 % způsobilých nákladů (viz 129. bod odůvodnění).
- (317) V rozhodnutí o zahájení řízení vyslovila Komise pochybnosti ohledně slučitelnosti výše uvedených dílčích opatření s vnitřním trhem v předmětném období ⁽⁸⁰⁾.

BW 10 a BW 11

- (318) Tato dvě dílčí opatření prováděly organizace Milchprüfing Baden-Württemberg (BW 10) a Milchwirtschaftlicher Verein Baden-Württemberg (BW 11) ve prospěch zemědělských podniků produkujících mléko, které se účastnily systému zajišťování jakosti „QM-Milch“ (viz 131. a 132. bod odůvodnění).
- (319) Subvencováno bylo provádění auditů v hospodářstvích s chovem mléčného skotu a náklady na počáteční osvědčení vydané uznaným certifikačním orgánem (BW 10) a náklady na poradenské služby v souvislosti se zaváděním systému zajišťování jakosti (BW 11) (viz 133. a 134. bod odůvodnění). Dotované náklady tudíž odpovídají způsobilým nákladům uvedeným v bodě 13.2 pokynů na období 2000–2006.
- (320) Podpora nebyla poskytována na kontroly jakosti a produktů prováděné běžně producenty během produkčního procesu, jež jsou v souladu s bodem 13.3 vyloučeny.
- (321) Podle německých orgánů činily průměrné výdaje na příjemce 106 EUR (viz 135. bod odůvodnění), což je podstatně méně než maximální přípustná částka podle bodu 13.2 ve výši 100 000 EUR na příjemce v období tří let.
- (322) Podmínky stanovené v bodě 13 pokynů na období 2000–2006 jsou proto v případě dílčích opatření BW 10 a BW 11 splněny.

NI 1

- (323) Dolní Sasko poskytlo organizaci LVMN finanční podporu na zavedení systému zajišťování jakosti u producentů mléka („QM-Milch“). Použije se proto bod 13 pokynů na období 2000–2006.
- (324) Subvencovány byly náklady na přípravná opatření k zavedení systému QM-Milch (poradenské služby) a náklady na koordinaci systému QM-Milch a vytvoření databáze (viz 137. bod odůvodnění). Dotované náklady tudíž odpovídají způsobilým nákladům uvedeným v bodě 13.2 pokynů na období 2000–2006.
- (325) Financování činilo 12,78 EUR na jednotlivou poradenskou službu a 35 EUR na zemědělce v období tří let v případě auditů hospodářství (viz 138. bod odůvodnění), což je podstatně méně než horní prahová hodnota stanovená v bodě 13.2 pokynů na období 2000–2006.
- (326) Německo potvrdilo, že kontroly auditů hospodářství byly prováděny třetími stranami nebo jejich jménem, kdy jako nezávislý orgán dohledu jedná organizace Landeskontrollverband Niedersachsen (viz 139. bod odůvodnění). To splňuje požadavky stanovené v bodě 13.3.
- (327) Opatření tudíž splňuje požadavky uvedené v bodě 13 pokynů na období 2000–2006.

TH 5

- (328) Durynsko poskytlo organizaci Thüringer Verband für Leistungs- und Qualitätsprüfungen in der Tierzucht (TVLEV) finanční podporu na zavedení systému zajišťování jakosti u producentů mléka (viz 140. bod odůvodnění). Použije se proto bod 13 pokynů na období 2000–2006.

⁽⁸⁰⁾ Rozhodnutí o zahájení řízení, 253. bod odůvodnění.

- (329) Podle německých orgánů bylo opatření zavedeno v roce 2004 (viz 140. bod odůvodnění).
- (330) Podle Německa byli v období 2004–2006 producenti subvencováni pouze s ohledem na počáteční osvědčení. Průměrná výše podpory poskytnuté jednotlivým producentům činila přibližně 83 EUR (viz 141. bod odůvodnění).
- (331) Dotované náklady odpovídají způsobilým nákladům podle bodu 13.2 a výše podpory je podstatně nižší než strop stanovený v témže bodě.
- (332) Opatření TH 5 tudíž splňuje požadavky uvedené v bodě 13 pokynů na období 2000–2006.
- (333) Komise vyvozuje závěr, že výše posouzená podpora (opatření BW 10, BW 11, NI 1 a TH 5) splňovala příslušné podmínky stanovené v pokynech na období 2000–2006, a byla tudíž v období 2001–2006 slučitelná s vnitřním trhem.

6.4 Navrácení podpory

- (334) V čl. 17 odst. 1 nařízení (EU) 2015/1589 se uvádí, že pravomoci Komise ve věci navrácení podpory podléhají promlčecí lhůtě deseti let. Podle čl. 17 odst. 2 téhož nařízení přerušuje jakékoli opatření Komise týkající se protiprávní podpory běh promlčecí lhůty.
- (335) V návaznosti na předložení výroční zprávy za rok 2010 o státní podpoře v odvětví zemědělství požádala Komise Německo dopisem ze dne 28. listopadu 2011 o poskytnutí doplňujících informací o režimu. Toto opatření Komise přerušilo běh promlčecí lhůty. V souladu s promlčecí lhůtou deseti let uvedenou v 334. bodě odůvodnění se proto toto rozhodnutí týká období od 28. listopadu 2001.
- (336) Komise konstatuje, že podpora poskytnutá podniku Nordmilch eG v období 2002–2003 na základě opatření NI 6 (viz 289. bod odůvodnění) není slučitelná s vnitřním trhem. Tato podpora musí být navržena.
- (337) Komise rovněž konstatuje, že podpora poskytnutá na základě opatření RP 2 podnikům, které nespádají do definice malých a středních podniků, konkrétně podnikům MUH Arla eG a Hochwald Foods GmbH (viz 307. bod odůvodnění), a podpora poskytnutá s ohledem na opakovanou účast na konkrétním veletrhu nebo výstavě (viz 308. bod odůvodnění) není slučitelná s vnitřním trhem. Tato podpora musí být navržena.
- (338) Vzhledem k odkladnému účinku formálního vyšetřovacího řízení podle čl. 108 odst. 3 SFEU posoudí Komise opatření RP 2 v období od 1. ledna 2007 do 17. července 2013, tj. do dne, k němuž Komise oznámila Německu své rozhodnutí zahájit řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU.

7. ZÁVĚR

- (339) Komise konstatuje, že Německo zavedlo protiprávně dotyčné režimy podpory v rozporu s čl. 108 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie. Tato podpora je s výjimkou případů podpory uvedených v následujícím bodě odůvodnění slučitelná s vnitřním trhem (viz 289., 309. s 333. bod odůvodnění).
- (340) Komise konstatuje, že podpora poskytnutá na základě opatření NI 6 podniku Nordmilch eG a podpora poskytnutá na základě opatření RP 2 podnikům MUH Arla eG a Hochwald Foods GmbH a podpora poskytnutá na základě opatření RP 2 s ohledem na opakovanou účast na konkrétním veletrhu nebo výstavě (viz 290. a 310. bod odůvodnění) není slučitelná s vnitřním trhem. Tato podpora musí být navržena,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Státní podpora, kterou Německo poskytlo protiprávně v období od 28. listopadu 2001 do 31. prosince 2006 (opatření BY 3, BY 10, BW 4, BB 1, BB 3, HE 2, HE 3, HE 9, NI 5, NI 6, NI 7, NW 4, NW 5, NW 6, RP 1, RP 5, SL 2, SL 5, TH 3, TH 4, TH 9, TH 10, BW 10, BW 11, NI 1 a TH 5), resp. v období od 1. ledna 2007 do 17. července 2013 (opatření RP 2) v rozporu s čl. 108 odst. 3 SFEU, je slučitelná s vnitřním trhem s výjimkou podpory uvedené v článku 2.

Článek 2

Státní podpora, kterou poskytlo Německo v letech 2002 a 2003 podniku Nordmilch eG v rámci opatření NI 6 v rozporu s čl. 108 odst. 3 SFEU, není slučitelná s vnitřním trhem.

Podpora, kterou poskytlo Německo v období od 1. ledna 2007 do 17. července 2013 v rozporu s čl. 108 odst. 3 SFEU na základě opatření RP 2 podnikům, které nespádají do definice malých a středních podniků, konkrétně podnikům MUH Arla eG a Hochwald Foods GmbH, není slučitelná s vnitřním trhem.

Státní podpora, kterou poskytlo Německo v období od 1. ledna 2007 do 17. července 2013 v rozporu s čl. 108 odst. 3 SFEU na základě opatření RP 2 s ohledem na opakovanou účast na konkrétním veletrhu nebo výstavě, není slučitelná s vnitřním trhem.

Článek 3

Jednotlivá podpora poskytnutá na základě režimu uvedeného v článku 2 nepředstavuje podporu, pokud byly v době, kdy byla udělena, splněny podmínky stanovené v nařízení přijatém podle článku 2 nařízení Rady (EU) 2015/1588 ⁽⁸¹⁾, které bylo použitelné v době poskytnutí podpory.

Článek 4

Jednotlivá podpora poskytnutá na základě režimu uvedeného v článku 2, která v době udělení splňuje podmínky stanovené v nařízení přijatém podle článku 1 nařízení (EU) 2015/1588, nebo v rámci jiného schváleného režimu podpory je slučitelná s vnitřním trhem do maximální intenzity podpory vztahující se na tento druh podpor.

Článek 5

1. Spolková republika Německo zajistí, aby příjemci navrátili podporu, která byla poskytnuta na základě režimů podpory uvedených v článku 2 a která není slučitelná s vnitřním trhem.
2. Částka, jež má být navrácena, bude úročena ode dne, kdy byla dána k dispozici příjemcům, až do jejího skutečného navrácení.
3. Výše úroků se vypočte jako složený úrok podle kapitoly V nařízení (ES) č. 794/2004 a nařízení Komise (ES) č. 271/2008 ⁽⁸²⁾, kterým se mění nařízení (ES) č. 794/2004.
4. Německo zruší všechny zbývající výplaty podpory na základě režimů uvedených v článku 2 s účinností ke dni vynesení tohoto rozhodnutí.

Článek 6

1. Navrácení podpory poskytnuté na základě režimů uvedených v článku 2 se provede ihned a reálně.
2. Německo zajistí provedení tohoto rozhodnutí ve lhůtě čtyř měsíců ode dne jeho oznámení.

Článek 7

1. Do dvou měsíců od oznámení tohoto rozhodnutí předloží Německo Komisi tyto informace:
 - a) seznam příjemců, kteří obdrželi podporu na základě režimů uvedených v článku 2, a celkovou částku podpory, kterou každý z nich obdržel v rámci dotyčných režimů;
 - b) celkovou částku (jistinu a úroky), kterou má každý jednotlivý příjemce vrátit;

⁽⁸¹⁾ Nařízení Rady (EU) 2015/1588 ze dne 13. července 2015 o použití článků 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie na určité kategorie horizontální státní podpory (Úř. věst. L 248, 24.9.2015, s. 1).

⁽⁸²⁾ Nařízení Komise (ES) č. 271/2008 ze dne 30. ledna 2008, kterým se mění nařízení (ES) č. 794/2004, kterým se provádí nařízení Rady (ES) č. 659/1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 93 Smlouvy o ES (Úř. věst. L 82, 25.3.2008, s. 1).

- c) podrobný popis opatření k zajištění souladu s tímto rozhodnutím, která již byla přijata nebo která jsou zamýšlena;
- d) doklady prokazující, že příjemcům bylo nařízeno navrácení podpory.

2. Německo bude Komisi průběžně informovat o postupu vnitrostátních opatření přijatých k provedení tohoto rozhodnutí až do úplného navrácení podpory poskytnuté na základě režimů uvedených v článku 2. Na žádost Komise předloží Německo neprodleně informace o opatřeních k zajištění souladu s tímto rozhodnutím, která již byla přijata nebo která jsou zamýšlena. Poskytne rovněž podrobné informace o výši podpory a úrocích splatných při navrácení, které již příjemci navrátili.

Článek 8

Toto rozhodnutí je určeno Spolkové republice Německo.

Německo se vyzývá, aby kopii tohoto rozhodnutí předalo neprodleně příjemcům podpory.

V Bruselu dne 29. května 2017.

Za Komisi
Phil HOGAN
člen Komise

DOPORUČENÍ

DOPORUČENÍ KOMISE (EU) 2017/2338

ze dne 16. listopadu 2017

o zavedení společné „příručky k navracení osob“, kterou mají příslušné orgány členských států používat při plnění úkolů souvisejících s navracením osob

EVROPSKÁ KOMISE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na článek 292 této smlouvy,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ⁽¹⁾ stanoví společné normy a postupy v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.
- (2) Protože je nutné zajistit, aby byly tyto společné normy a postupy uplatňovány ve všech členských státech jednotně, zavedlo doporučení Komise C(2015) 6250 ze dne 1. října 2015 ⁽²⁾ společnou „příručku k navracení osob“, která obsahuje společné pokyny, osvědčené postupy a doporučení, jež mají příslušné orgány členských států používat při provádění činností souvisejících s navracením osob. Vzhledem k tomu, že v oblasti navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí došlo k dalšímu vývoji, je nezbytné zmíněnou příručku aktualizovat.
- (3) Doporučení C(2017) 1600 ze dne 7. března 2017 ⁽³⁾ obsahuje pokyny, jak uplatňovat ustanovení směrnice 2008/115/ES, aby navracení probíhalo účinněji, a vyzývá členské státy, aby přijaly nezbytná opatření k odstranění právních a praktických překážek, které navracení komplikují. Příručka k navracení osob by proto měla dotčené doporučení zohlednit.
- (4) Příručka k navracení osob by měla odrážet nejnovější judikaturu Soudního dvora Evropské unie týkající se směrnice 2008/115/ES.
- (5) Příručka k navracení osob by měla být určena všem členským státům, které jsou vázány směrnicí 2008/115/ES.
- (6) V zájmu lepšího jednotného uplatňování společných norem Unie pro navracení osob by příručka k navracení osob měla být používána jako hlavní nástroj při provádění úkolů souvisejících s navracením osob a pro vzdělávací účely,

PŘIJALA TOTO DOPORUČENÍ:

1. Příručka k navracení osob obsažená v příloze by měla nahradit příručku k navracení osob obsaženou v příloze doporučení Komise C(2015) 6250.
2. Členské státy by měly předat příručku k navracení osob svým vnitrostátním orgánům, které odpovídají za plnění úkolů souvisejících s navracením osob, a měly by dát těmto orgánům pokyn, aby při plnění zmíněných úkolů používaly příručku k navracení osob jako hlavní nástroj.

⁽¹⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 348, 24.12.2008, s. 98).

⁽²⁾ Doporučení Komise C(2015) 6250 ze dne 1. října 2015 o zavedení společné „příručky k navracení osob“, kterou mají příslušné orgány členských států používat při plnění úkolů souvisejících s navracením osob.

⁽³⁾ Doporučení Komise C(2017) 1600 ze dne 7. března 2017 ke zvýšení efektivity navracení při provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES.

3. Příručka k navracení osob by se měla používat za účelem vzdělávání pracovníků, kteří se podílejí na úkolech souvisejících s navracením osob, jakož i odborníků, kteří se účastní hodnotícího a monitorovacího mechanismu zřízeného nařízením Rady (EU) č. 1053/2013 ⁽¹⁾ k ověření uplatňování schengenského *acquis* v členských státech.

V Bruselu dne 16. listopadu 2017.

Za Komisi

Dimitris AVRAMOPOULOS

člen Komise

⁽¹⁾ Nařízení Rady (EU) č. 1053/2013 ze dne 7. října 2013 o vytvoření hodnotícího a monitorovacího mechanismu k ověření uplatňování schengenského *acquis* a o zrušení rozhodnutí výkonného výboru ze dne 16. září 1998, kterým se zřizuje Stálý výbor pro hodnocení a provádění Schengenu (Úř. věst. L 295, 6.11.2013, s. 27).

PŘÍLOHA

PŘÍRUČKA K NAVRACENÍ OSOB

1.	DEFINICE	87
1.1	Státní příslušník třetí země	87
1.2	Neoprávněný pobyt	88
1.3	Navracení	90
1.4	Rozhodnutí o navracení	90
1.5	Rozhodnutí o vyhoštění	91
1.6	Nebezpečí útěku	91
1.7	Dobrovolné opuštění území	93
1.8	Zranitelné osoby	94
2.	OBLAST PŮSOBNOSTI	94
2.1	„Případy na hranicích“ – čl. 2 odst. 2 písm. a)	95
2.2	Zvláštní záruky vztahující se na „případy na hranicích“	96
2.3	Trestněprávní případy a případy vydání	97
3.	PŘÍZNIVĚJŠÍ USTANOVENÍ	98
4.	SANKCE ZA PORUŠENÍ PŘEDPISŮ V OBLASTI MIGRACE	98
5.	ZADRŽENÍ A POVINNOST VYDAT ROZHODNUTÍ O NAVRACENÍ	100
5.1	Zadržení při výstupní kontrole	102
5.2	Držitelé rozhodnutí o navracení vydaného v jiném členském státě	102
5.3	Vztah k dublinským pravidlům	103
5.4	Neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetí země, který má oprávnění k pobytu v jiném členském státě	104
5.5	Neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetí země, na něž se vztahují existující dvoustranné dohody mezi členskými státy	106
5.6	Neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetí země, který využívá humanitární (nebo jiné) povolení	107
5.7	Neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetí země, který je účastníkem probíhajícího řízení o obnovení povolení	107
5.8	Zvláštní pravidla stanovená ve směrnicích o legální migraci, která se týkají zpětného přebírání osob mezi členskými státy v případech mobility uvnitř Unie	108
6.	DOBROVOLNÉ OPUŠTĚNÍ ÚZEMÍ	108
6.1	Prodloužení lhůty k dobrovolnému opuštění území	109
6.2	Povinnosti do doby dobrovolného opuštění území	110
6.3	Kontraindikace	110
6.4	Dodržování v praxi – průjezd pozemní cestou	111
6.5	Dodržování v praxi – tranzit leteckou cestou	112
6.6	Zaznamenávání dobrovolného opuštění území	113
7.	VYHOŠTĚNÍ	113
7.1	Vyhoštění leteckou cestou	115
7.2	Tranzit leteckou cestou	118
7.3	Společné návratové operace prováděné leteckou cestou	118
7.4	Návratové operace koordinované Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž	119
8.	SLEDOVÁNÍ NUCENÉHO NAVRACENÍ	119
9.	ODKLAD VYHOŠTĚNÍ	120

10.	NAVRACENÍ NEZLETILÝCH OSOB BEZ DOPROVODU	121
10.1	Pomoc ze strany vhodných subjektů	122
10.2	Navrácení člena rodiny, ustanovenému opatrovníkovi nebo do odpovídajícího přijímacího zařízení	123
11.	ZÁKAZY VSTUPU	123
11.1	Účinek v celé EU	124
11.2	Využívání SIS II	125
11.3	Procedurální otázky	125
11.4	Důvody pro vydání zákazů vstupu	125
11.5	Délka zákazů vstupu	126
11.6	Zrušení, zkrácení a pozastavení zákazů vstupu	127
11.7	Sankce za nedodržení zákazu vstupu	128
11.8	Konzultace mezi členskými státy	128
11.9	„Historické“ zákazy vstupu	129
12.	PROCESNÍ ZÁRUKY	130
12.1	Právo na řádnou správu a právo být vyslechnut	130
12.2	Rozhodnutí týkající se navrácení	131
12.3	Forma rozhodnutí a překlad	133
12.4	Prostředky právní nápravy	134
12.5	Jazyková pomoc a bezplatná právní pomoc	135
13.	ZÁRUKY PRO PŘÍPAD NEUKONČENÉHO NÁVRATU	137
13.1	Písemné potvrzení	138
13.2	Případy dlouhodobého porušování předpisů	138
14.	ZAJIŠTĚNÍ	139
14.1	Okolnosti odůvodňující zajištění	139
14.2	Forma a prvotní přezkum zajištění	142
14.3	Pravidelný přezkum zajištění	142
14.4	Ukončení zajištění	143
14.4.1	Neexistence reálného předpokladu pro vyhoštění	144
14.4.2	Dosažení maximální doby zajištění	144
14.5	Opětovné zajištění navracených osob	146
14.6	Uplatnění mírnějších donucovacích opatření po skončení zajištění	146
15.	PODMÍNKY ZAJIŠTĚNÍ	146
15.1	Počáteční policejní vazba	146
15.2	Využívání specializovaných zařízení jako obecné pravidlo	147
15.3	Oddělení od běžných vězňů	148
15.4	Materiální podmínky zajištění	148
16.	ZAJIŠTĚNÍ NEZLETILÝCH OSOB A RODIN	153
17.	MIMOŘÁDNÉ SITUACE	155
18.	PROVEDENÍ, VÝKLAD A PŘECHODNÁ OPATŘENÍ	156
19.	ZDROJE A REFERENČNÍ DOKUMENTY	157
20.	ZKRATKY	159

ÚVOD

Tato příručka k navracení osob poskytuje vodítko vnitrostátním orgánům, které odpovídají za provádění úkolů souvisejících s navracením osob, včetně policie, pohraniční stráže, migračních orgánů, pracovníků zajišťovacích zařízení a orgánů pro sledování.

Zahrnuje normy a postupy používané v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí a je založena na právních nástrojích Unie, které tuto problematiku upravují, především na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES⁽¹⁾ („směrnice o navracení“). Řízení o navracení v praxi často souvisí s dalšími druhy postupů (azylové řízení, postupy hraničních kontrol, řízení vedoucí k udělení práva vstupu nebo pobytu), které jsou upraveny jinými příslušnými právními předpisy Unie a vnitrostátními právními předpisy. Členské státy by v takových případech měly zajistit úzkou spolupráci mezi jednotlivými orgány, které se těchto postupů účastní.

První verze této příručky byla přijata v říjnu 2015⁽²⁾. Tato revidovaná verze z roku 2017 navazuje na doporučení Komise ze dne 7. března 2017⁽³⁾ a obsahuje doplňující pokyny pro vnitrostátní orgány k používání pravidel směrnice o navracení, aby se zvýšila účinnost návratových systémů a zároveň zajistilo plné dodržování základních práv.

Podmínkou pro účinný systém navracení je vedle odpovídajících norem a postupů také možnost spolehnout se na efektivní a dobře integrovanou organizaci kompetencí na vnitrostátní úrovni. To znamená možnost mobilizovat všechny aktéry zapojené do postupů spojených s navracením (např. donucovací a imigrační orgány, ale i soudy, orgány ochrany dětí, zdravotní a sociální služby a personál zajišťovacích zařízení) a koordinovat jejich činnosti, a to v souladu s jejich úlohou a rozsahem působnosti, s cílem zajistit rychlou a přiměřenou multidisciplinární reakci při vyřizování jednotlivých případů navracení. Vnitrostátní návratové systémy musí mít možnost počítat s podporou dostatečného počtu vyškoleného a kvalifikovaného personálu, který lze rychle mobilizovat (v případě potřeby nepřetržitě (24/7)), a to zejména v případě zvyšování zátěže při provádění návratů, a který může být v případě potřeby nasazen na vnějších hranicích Unie, aby bylo možné přijmout okamžitá opatření v reakci na migrační tlak. Za tímto účelem by měly zajišťovat průběžnou výměnu operativních informací s Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž a ostatními členskými státy a mohou využívat technickou a provozní podporu, kterou jim agentura může poskytnout.

Aby byly systémy navracení schopny reakce na vzniklé problémy, měly by členské státy co nejlépe využívat flexibilitu stanovenou ve směrnici o navracení a pravidelně přezkoumávat a upravovat své struktury a kapacity pro navracení, aby odpovídaly skutečným potřebám a zůstaly nadále účinné.

Tato příručka nevytváří právně závazné povinnosti členských států ani nezakládá nová práva a povinnosti. Vychází velkou měrou z práce, kterou členské státy a Komise odvedly v rámci „kontaktního výboru k směrnici o navracení 2008/115/ES“ v letech 2009–2017, a v systematické a souhrnné podobě předkládá diskusi v rámci zmíněného fóra, což neodráží nutně konsenzus mezi členskými státy ohledně výkladu právních aktů.

Výkladová část příručky je doplněna o pokyny reagující na nově vzniklé otázky (např. nové rozsudky Soudního dvora Evropské unie, mezinárodní normy). Právně závazné účinky mají pouze právní akty, na nichž je tato příručka založena nebo na něž odkazuje, a pouze těchto právních aktů se lze dovolávat u vnitrostátních soudů. Právně závazný výklad práva Unie může podat jen Soudní dvůr Evropské unie.

1. DEFINICE

1.1 Státní příslušník třetí země

Právní základ: směrnice o navracení – čl. 3 bod 1; Schengenský hraniční kodex⁽⁴⁾ – čl. 2 odst. 5

Osoba, která není občanem Unie ve smyslu čl. 17 odst. 1 Smlouvy a která není osobou požívající práva na volný pohyb podle práva Unie ve smyslu čl. 2 odst. 5 Schengenského hraničního kodexu.

⁽¹⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 348, 24.12.2008, s. 98).

⁽²⁾ C(2015) 6250.

⁽³⁾ C(2017) 1600 final.

⁽⁴⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. L 77, 23.3.2016, s. 1).

Za „státní příslušníky třetích zemí“ se nepovažují tyto kategorie osob:

- osoby, které jsou občany Unie ve smyslu čl. 20 odst. 1 SFEU (dříve čl. 17 odst. 1 Smlouvy) = osoby, které mají státní příslušnost některého členského státu EU ⁽¹⁾,
- osoby, které mají státní příslušnost států EHP/CH,
- *rodinní příslušníci* občanů Unie, kteří uplatňují své právo na volný pohyb podle článku 21 SFEU nebo směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ⁽²⁾,
- *rodinní příslušníci* státních příslušníků států EHP/CH, kteří požívají práva na volný pohyb rovnocenná právům občanů Unie.

Všechny ostatní osoby, včetně osob bez státní příslušnosti ⁽³⁾, se považují za „státní příslušníky třetích zemí“.

Bližší objasnění:

- Rodinnými příslušníky státních příslušníků států EU/EHP/CH, kteří tedy mají bez ohledu na svoji státní příslušnost právo vstupu a pobytu s občanem Unie v hostitelském členském státě, jsou:
 - a) manžel nebo manželka a v případě partnerství uzavřeného na základě právních předpisů některého členského státu, které je podle právních předpisů hostitelského členského státu uznáno jako rovnocenné manželství, partner nebo partnerka, s nímž nebo s níž uzavřel občan státu EU/EHP/CH registrované partnerství;
 - b) potomci v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, včetně takovýchto potomků manžela či manželky nebo registrovaného partnera či registrované partnerky;
 - c) předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, včetně takovýchto předků manžela či manželky nebo registrovaného partnera či registrované partnerky.

Kromě kategorií uvedených v písmenech a) až c) mohou práva na volný pohyb podle práva Unie požívat za určitých okolností i další rodinní příslušníci, zejména v případě, kdy jim bylo uděleno právo vstupu a pobytu podle vnitrostátních právních předpisů k provedení čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

- Státní příslušníci třetích zemí, jejichž tvrzení, že jsou rodinnými příslušníky občana Unie požívajícího práva Unie na volný pohyb podle článku 21 SFEU nebo směrnice 2004/38/ES, bylo zamítnuto členským státem, mohou být tudíž považováni za státní příslušníky třetích zemí. Tyto osoby mohou proto spadat do oblasti působnosti směrnice o navracení a je nutno použít minimální normy, postupy a práva stanovené v této směrnici. Co se však týká případného odvolání proti rozhodnutí, kterým se zamítá tvrzení, že se na dotčenou osobu vztahuje směrnice 2004/38/ES, Komise se domnívá, že tato osoba může i nadále (jako příznivější úpravu podle článku 4 směrnice o navracení osob) využívat procesní záruky stanovené v kapitole VI směrnice 2004/38/ES (např. oznamování a odůvodnění rozhodnutí, lhůta na dobrovolné opuštění území, opravná řízení atd.).

1.2 Neoprávněný pobyt

Právní základ: směrnice o navracení – čl. 3 bod 2; Schengenský hraniční kodex – článek 6

Přítomnost státního příslušníka třetí země, který nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky vstupu uvedené v článku 5 Schengenského hraničního kodexu nebo jiné podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě, na území tohoto členského státu.

Tato velmi obecná definice zahrnuje všechny státní příslušníky třetích zemí, kteří nepožívají práva pobytu v některém členském státě. Každý státní příslušník třetí země, který je fyzicky přítomen na území některého členského státu EU, v něm pobývá buď oprávněně, nebo neoprávněně. Třetí možnost neexistuje.

⁽¹⁾ Podle zvláštního ustanovení smlouvy o přistoupení Spojeného království jsou občany Evropské unie pouze britští státní příslušníci, kteří jsou „státními příslušníky Spojeného království pro účely Evropské unie“.

⁽²⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. L 158, 30.4.2004, s. 77).

⁽³⁾ Podle čl. 1 odst. 1 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954 se osobou bez státní příslušnosti rozumí osoba, „kterou žádný stát podle svých právních předpisů nepovažuje za svého občana“.

Právní fikce podle vnitrostátního práva, které pokládají osoby, jež se fyzicky nacházejí ve zvlášť určených částech území členského státu (např. tranzitní prostory nebo určité pohraniční oblasti), za osoby, které „nepobývají na jeho území“, nejsou v této souvislosti podstatné, jelikož by narušovaly harmonické uplatňování *acquis* EU v oblasti navracení. Členské státy se však mohou rozhodnout, že na tuto kategorii osob nebudou uplatňovat určitá ustanovení *acquis* v oblasti navracení (viz oddíl 2).

V návaznosti na kodifikaci Schengenského hraničního kodexu z roku 2016 je třeba odkaz na článek 5 Schengenského hraničního kodexu uvedený v čl. 3 bodě 2 směrnice o navracení chápat jako odkaz na stávající článek 6 Schengenského hraničního kodexu.

Za osoby neoprávněně pobývající v dotčeném členském státě se považují například níže uvedené kategorie státních příslušníků třetích zemí:

- držitelé povolení k pobytu nebo víza, jejichž platnost vypršela,
- držitelé zrušeného povolení k pobytu nebo víza,
- odmítnutí žadatelé o azyl,
- žadatelé o azyl, kteří obdrželi rozhodnutí o ukončení jejich oprávnění k pobytu jakožto žadatelů o azyl,
- osoby, kterým byl na hranici odepřen vstup,
- osoby zastavené při neoprávněném překročení hranice,
- nelegální migranti zadržení na území členského státu,
- osoby zastavené při tranzitu přes území jednoho členského státu směřující do jiného členského státu bez právního nároku,
- osoby, které nejsou oprávněny pobývat v členském státě zadržení (ačkoli mají oprávnění k pobytu v jiném členském státě),
- osoby nacházející se na území členského státu během lhůty k dobrovolnému opuštění území,
- osoby, u nichž bylo odloženo vyhoštění.

Níže uvedené kategorie osob se nepovažují za neoprávněně pobývající osoby, jelikož v dotčeném členském státě mají oprávnění k pobytu (jež může být pouze dočasné):

- žadatelé o azyl pobývající v členském státě, v němž požívají práva pobytu během azylového řízení,
- osoby bez státní příslušnosti pobývající v členském státě, v němž podle vnitrostátního práva požívají práva pobytu během identifikace osob bez státní příslušnosti,
- osoby pobývající v členském státě, v němž jsou oficiálně tolerovány (pokud se podle vnitrostátních právních předpisů tento status pokládá za „oprávněný pobyt“),
- držitelé podvodně získaného povolení, pokud nebylo toto povolení zrušeno nebo odňato a považuje se za platné.

Bližší objasnění:

- Osoby, o jejichž žádosti o povolení k pobytu nebylo dosud rozhodnuto, mohou být oprávněně či neoprávněně pobývajících osobami v závislosti na tom, zda mají platné vízum nebo jiné oprávnění k pobytu, či nikoli.
- Situace neoprávněného pobytu nevyžaduje minimální dobu trvání pobytu nebo úmysl státního příslušníka třetí země neoprávněně pobývat na území členského státu – viz rozsudek Evropského soudního dvora (dále jen „ESD“) ve věci *Affum* ⁽¹⁾, C-47/15, bod 48.
- Žadatelé o obnovení povolení, jehož platnost vypršela, jsou neoprávněně pobývajících osobami, nestanoví-li vnitrostátní právní předpisy dotčeného členského státu jinak (viz rovněž oddíl 5.7).

⁽¹⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. června 2016 ve věci *Affum*, C-47/15, ECLI:EU:C:2016:408.

- Státní příslušníci třetích zemí, s nimiž bylo vedeno řízení o navrácení upravené směrnicí o navrácení a kteří neoprávněně pobývají na území členského státu, přičemž není dán legitimní důvod, který by bránil jejich navrácení (scénář uvedený v bodě 48 rozsudku ESD ve věci *Achughbabian* ⁽¹⁾, C-329/11), jsou neoprávněně pobývajících osobami. Tato specifická reference, kterou ESD uvedl v rozsudku ve věci *Achughbabian*, se týká pouze slučitelnosti opatření podle vnitrostátního trestního práva se směrnicí o navrácení. V tomto rozsudku nezmiňuje rozsah a použitelnost směrnice o navrácení, a obecné pravidlo stanovené v čl. 2 odst. 1 je tedy i nadále platné: „buď A, nebo B“, což znamená, že buď dotčená osoba pobývá v daném státě neoprávněně a použije se směrnice o navrácení, nebo má dotčená osoba oprávnění k pobytu a směrnice o navrácení se nepoužije.

1.3 Navrácení

Právní základ: směrnice o navrácení – čl. 3 bod 3

Proces navrácení státního příslušníka třetí země, jako dobrovolné splnění povinnosti návratu nebo jako nucený návrat:

- 1) do země jeho původu, nebo
- 2) do země tranzitu v souladu s dohodami o zpětném přebírání osob či jinými ujednáními uzavřenými na úrovni Společenství nebo dvoustranně, nebo
- 3) do jiné třetí země, do níž se dotčený státní příslušník třetí země dobrovolně rozhodne vrátit a jež ho přijme.

Tato definice obsahuje omezení týkající se toho, co lze a co nelze uznat jako „navrácení“ pro účely uplatňování směrnice o navrácení. Zpětné předání neoprávněně pobývajících státního příslušníka třetí země zpět do jiného členského státu nelze podle práva Unie považovat za navrácení. Toto opatření však může být výjimečně možné na základě dvoustranných dohod o zpětném přebírání osob nebo dublinských pravidel. Proto se doporučuje, aby se toto opatření neoznačovalo za „navrácení“, nýbrž za „zpětné předání“ nebo „přemístění“.

Z této definice rovněž vyplývá, že členské státy musí provést navrácení do třetí země pouze v případech, které jsou taxativně vyjmenovány v jedné ze tří odrážek. Není proto například možné vyhostit navrácenou osobu bez jejího souhlasu do třetí země, která není zemí původu ani zemí tranzitu.

Bližší objasnění:

- „Země původu“ v první odrážce znamená zemi státní příslušnosti daného státního příslušníka třetí země; u osob bez státní příslušnosti lze za zemi původu obvykle považovat zemi předchozího obvyklého bydliště.
- „Země tranzitu“ ve druhé odrážce zahrnuje pouze třetí země, nikoli členské státy EU.
- „Dohody o zpětném přebírání osob či jiná ujednání uzavřená na úrovni Společenství nebo dvoustranně“ ve druhé odrážce se týkají pouze dohod se třetími zeměmi. Dvoustranné dohody o zpětném přebírání osob uzavřené mezi členskými státy nejsou v této souvislosti podstatné. Tyto dohody mezi členskými státy však mohou v určitých případech umožňovat zpětné předání nelegálních migrantů do jiných členských států podle čl. 6 odst. 3 směrnice o navrácení (viz oddíl 5.5).
- Pojem „se dobrovolně rozhodne vrátit“ ve třetí odrážce se nerovná dobrovolnému opuštění území. „Dobrovolně“ v této souvislosti odkazuje na volbu místa určení ze strany navrácené osoby. K této dobrovolné volbě místa určení může dojít rovněž při přípravě vyhoštění: mohou se vyskytnout případy, kdy navrácená osoba upřednostňuje vyhoštění do jiné třetí země než do země tranzitu nebo původu.
- Určení země návratu v případě vyhoštění: Je-li poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, pak musí navrácená osoba zajistit, aby splnila povinnost návratu ve stanovené lhůtě, a v zásadě není nutné zemi návratu určit. Pouze v případě, musí-li členské státy použít donucovací opatření (vyhoštění), je třeba upřesnit, do které třetí země bude dotčená osoba vyhoštěna (viz oddíl 1.5).

1.4 Rozhodnutí o navrácení

Právní základ: směrnice o navrácení – čl. 3 bod 4 a čl. 6 odst. 6

Správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se rozhoduje nebo prohlašuje, že pobyt státního příslušníka třetí země je neoprávněný, a kterým se ukládá nebo prohlašuje povinnost návratu.

⁽¹⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. prosince 2011 ve věci *Achughbabian*, C-329/11, ECLI:EU:C:2011:807.

Definice „rozhodnutí o navrácení“ se zaměřuje na dva základní prvky. Rozhodnutí o navrácení musí obsahovat:

- 1) prohlášení o neoprávněném pobytu a
- 2) uložení povinnosti návratu.

Rozhodnutí o navrácení může obsahovat i další prvky, jako je zákaz vstupu, lhůta k dobrovolnému opuštění území nebo určení země návratu. Pokud není země návratu uvedena, členské státy musí v souladu s článkem 5 směrnice o navrácení zajistit dodržení zásady nenavrácení (*non-refoulement*).

Členské státy mají široký prostor pro výběr formy (rozhodnutí nebo akt, soudní nebo správní), v jaké může být rozhodnutí o navrácení přijato.

Rozhodnutí o navrácení mohou být vydána ve formě samostatného aktu nebo rozhodnutí, či spolu s jinými rozhodnutími, jako je rozhodnutí o vyhoštění nebo rozhodnutí o ukončení oprávněného pobytu (viz oddíl 12.1).

Rozhodnutí o navrácení konstatuje neoprávněnost pobytu v *tom* členském státě, který rozhodnutí vydává, a zároveň stanoví povinnost opustit území členských států EU a zemí přidružených k Schengenu. Kromě toho je třeba zdůraznit, že v souladu s článkem 11 mohou být rozhodnutí o navrácení spojena se zákazem vstupu vztahujícím se na celou EU (závazným pro všechny státy, které jsou vázány směrnici o navrácení).

Bližší objasnění:

- Pružná definice „rozhodnutí o navrácení“ nevylučuje přijetí rozhodnutí, které ukládá povinnost návratu, ve formě trestněprávního soudního rozhodnutí a v rámci trestního řízení (viz rozsudek ESD ve věci *Sagor* ⁽¹⁾, C-430/11, bod 39).

1.5 Rozhodnutí o vyhoštění

Právní základ: směrnice o navrácení – čl. 3 bod 5 a čl. 8 odst. 3

Správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se nařizuje výkon povinnosti návratu, totiž fyzické dopravení osoby mimo území dotyčného členského státu.

Rozhodnutí o vyhoštění lze vydat společně s rozhodnutím o navrácení (jednofázové řízení), nebo samostatně (dvoufázové řízení). V případech, kdy je rozhodnutí o navrácení a rozhodnutí o vyhoštění vydáno společně v jednofázovém řízení, musí být zřejmé (v případech, kdy je poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území), že k vyhoštění dojde pouze v případě, není-li povinnost návratu splněna ve lhůtě k dobrovolnému opuštění území.

Vzhledem k povinnosti členských států vždy dodržet zásadu nenavrácení (*non-refoulement*), nelze vyhoštění (fyzické dopravení osoby mimo území dotyčného členského státu) provést do neupřesněného místa určení, nýbrž pouze do určené země návratu. Navracená osoba musí být v případě vyhoštění o místě určení informována předem, aby mohla uvést důvody, porč by vyhoštění do navrhovaného místa určení bylo v rozporu se zásadou nenavrácení (*non-refoulement*), a aby mohla využít právo na podání odvolání. Komise doporučuje, aby se země návratu uváděla v samostatném rozhodnutí o vyhoštění (dvoufázové řízení), nebo aby se uvedla země, do níž bude dotčená osoba vyhoštěna v případě nesplnění povinnosti návratu, ve společném rozhodnutí o navrácení a vyhoštění (jednofázové řízení), nebo aby byl státní příslušník třetí země informován prostřednictvím jiného rozhodnutí nebo aktu.

1.6 Nebezpečí útěku

Právní základ: směrnice o navrácení – čl. 3 bod 7 a 6. bod odůvodnění

Existence důvodů, které se zakládají na objektivních kritériích vymezených právními předpisy, pro které je možné se v konkrétním případě domnívat, že státní příslušník třetí země, na kterého se vztahují řízení o navrácení, může uprchnout.

⁽¹⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. prosince 2012 ve věci *Sagor*, C-430/11, ECLI:EU:C:2012:777.

Existence (či neexistence) „nebezpečí útěku“ je rozhodujícím prvkem při určování, zda bude poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, či nikoli, a při rozhodování o nutnosti zajištění.

Členské státy musí své posouzení toho, zda existuje nebezpečí útěku, založit na objektivních kritériích stanovených ve vnitrostátních právních předpisech. Rozsudek ESD ve věci *Al Chodor* (¹), C-528/15, týkající se definice „nebezpečí útěku“ v čl. 2 písm. n) (²) dublinského nařízení, jehož znění je v podstatě totožné s definicí v čl. 3 bodě 7 směrnice o navracení, to nepřímou potvrzuje. V tomto rozsudku ESD stanovil, že taková objektivní kritéria musí být jasně stanovena obecně závazným právním předpisem a že ustálená vnitrostátní judikatura, která potvrzuje ustálenou administrativní praxi, nemůže být dostačující. ESD rovněž dospěl k závěru, že nejsou-li uvedena kritéria vymezena obecně závazným právním předpisem, musí být zajištění prohlášeno za protiprávní.

Ačkoliv mají při určování zmíněných kritérií členské státy širokou posuzovací pravomoc, měly by náležitě zohlednit také následující kritéria, která mohou naznačovat, že neoprávněně pobývajícím státním příslušníkem třetí země může uprchnout:

- chybějící doklady,
- absence místa bydliště, trvalého bydliště nebo spolehlivé adresy,
- nehlášení se příslušným orgánům,
- výslovné vyjádření záměru nedodržet opatření spojená s navracením (například rozhodnutí o navracení, opatření pro předcházení nebezpečí útěku atd.),
- existence odsouzení za trestný čin, včetně odsouzení za závažný trestný čin v jiném členském státě (³),
- probíhající trestní vyšetřování a řízení,
- nesplnění povinností plynoucích z rozhodnutí o navracení, včetně povinnosti návratu během lhůty k dobrovolnému opuštění území,
- předchozí chování (např. útěk),
- nedostatečné finanční prostředky,
- existence rozhodnutí o navracení vydaného v jiném členském státě,
- nedodržení požadavku odchodu na území jiného členského státu, který udělil platné povolení k pobytu nebo jiné povolení zakládající oprávnění k pobytu,
- neoprávněný vstup na území členských států EU a zemí přidružených k Schengenu.

Vnitrostátní právní předpisy mohou vymezit další objektivní kritéria pro stanovení, zda existuje nebezpečí útěku.

Podle obecných zásad práva Unie, a zejména zásady proporcionality, musí být veškerá rozhodnutí podle směrnice o navracení přijata na základě individuálního posouzení každého případu. Výše uvedený seznam kritérií je nutno brát v úvahu ve všech fázích řízení o navracení jako jeden z prvků při celkovém posuzování individuální situace, nemůže však představovat jediný základ pro automatický předpoklad nebezpečí útěku. Závěr, že toto nebezpečí existuje, bude totiž často založen na kombinaci několika uvedených kritérií. Je třeba zabránit jakémukoliv automatickému závěru v tom smyslu, že neoprávněný vstup nebo chybějící doklady znamenají existenci nebezpečí útěku. Při tomto individuálním posouzení je třeba vzít v úvahu všechny příslušné faktory, včetně věku a zdravotního stavu a společenské situace dotčených osob, které mohou mít přímý vliv na nebezpečí, že státní příslušník třetí země uprchne, a v některých případech mohou vést k závěru, že nebezpečí útěku neexistuje, ačkoli je splněno jedno či více kritérií stanovených ve vnitrostátních právních předpisech.

(¹) Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. března 2017 ve věci *Al Chodor a další*, C-528/15, ECLI:EU:C:2017:213.

(²) Ustanovení čl. 2 písm. n) nařízení Evropského parlamentu a Rady (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 (Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 31): „nebezpečím útěku“ [se rozumí] existence důvodů, které se zakládají na objektivních kritériích vymezených právními předpisy, pro které je možné se v konkrétním případě domnívat, že žadatel nebo státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, na které se vztahuje řízení o přemístění, může uprchnout“.

(³) Tyto informace lze získat prostřednictvím Evropského informačního systému rejstříků trestů, jenž byl zřízen rámcovým rozhodnutím Rady 2009/315/SVV ze dne 26. února 2009 o organizaci a obsahu výměny informací z rejstříku trestů mezi členskými státy (Úř. věst. L 93, 7.4.2009, s. 23) a rozhodnutím Rady 2009/316/SVV ze dne 6. dubna 2009 o zřízení Evropského informačního systému rejstříků trestů (ECRIS) podle článku 11 rámcového rozhodnutí 2009/315/SVV (Úř. věst. L 93, 7.4.2009, s. 33). Dne 19. ledna 2016 Komise předložila návrh COM(2016) 7 final, jehož účelem je usnadnit v EU výměnu informací z rejstříku trestů v případě občanů třetích zemí.

Kromě výše uvedených kritérií, která mohou naznačovat existenci nebezpečí útěku, a aniž je dotčeno právo státních příslušníků třetích zemí být vyslechnut a jejich právo na účinné opravné prostředky, mohou vnitrostátní právní předpisy kvalifikovat i určité objektivní okolnosti coby vyvratitelnou domněnku (*presumptio juris tantum*), že existuje nebezpečí útěku (tj. státní příslušník třetí země by měl bez ohledu na existenci okolností uvedených níže vyvrátit existenci takového nebezpečí). Jedná se o okolnosti, kdy dotčená osoba:

- odmítá spolupracovat při zjišťování totožnosti, používá falešné nebo padělané doklady totožnosti, zničila stávající doklady nebo se jich jiným způsobem zbavila nebo odmítá poskytnout otisky prstů,
- prudce nebo podvodně zabraňuje návratové operaci,
- nedodržuje opatření zaměřené na předcházení nebezpečí útěku (viz oddíl 6.2),
- nedodržela platný zákaz vstupu,
- neoprávněně uskutečnila druhotný pohyb do jiného členského státu.

Komise doporučuje, aby se tyto vyvratitelné domněnky stanovily ve vnitrostátních právních předpisech.

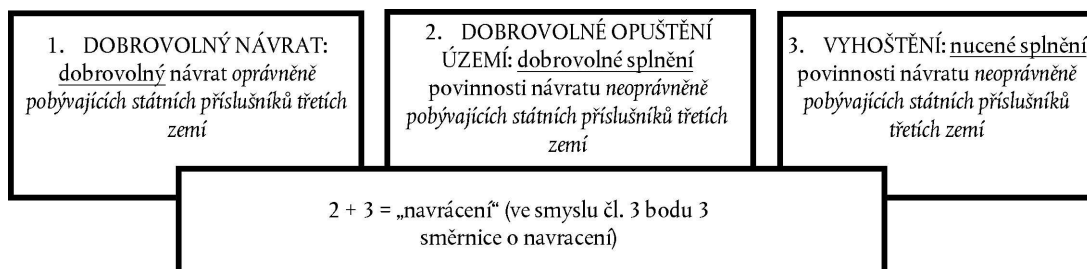
1.7 Dobrovolné opuštění území

Právní základ: směrnice o navracení – čl. 3 bod 8

Splnění povinnosti návratu ve lhůtě stanovené k tomuto účelu v rozhodnutí o navracení.

Dobrovolné opuštění území v rámci *acquis* Unie v oblasti navracení se vztahuje na dobrovolné splnění povinnosti návratu do třetí země. Pojem „dobrovolné opuštění území“ nezahrnuje případy, kdy se oprávněně pobývajících státní příslušníci třetích zemí rozhodnou vrátit do své domovské země na základě vlastního rozhodnutí. Tento skutečně dobrovolný návrat (první scénář na níže uvedeném obrázku) do oblasti působnosti směrnice o navracení nespadá, jelikož se týká oprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Lze mít za to, že do definice „dobrovolného opuštění území“ spadá odjezd neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, kteří dosud nebyli odhaleni nebo zadrženi (např. osob překračujících dobu povoleného pobytu). Tyto osoby již mají „abstraktní“ povinnost návratu podle směrnice o navracení a mohou obdržet rozhodnutí o navracení, jakož i zákaz vstupu, jakmile se orgány dozvědí o jejich neoprávněném pobytu (nejpozději při výstupní kontrole – viz oddíl 5.1 a 11.3).

Směrnice o navracení se tedy vztahuje pouze na druhý a třetí scénář:



Odchod z vnitrostátního území jednoho členského státu na území jiného členského státu v souladu s čl. 6 odst. 2 (viz oddíl 5.4) nelze pokládat za dobrovolné opuštění území. Definice dobrovolného opuštění území vyžaduje vždy odjezd do třetí země. Zvláštní pravidla týkající se průjezdu pozemní cestou přes území jiných členských států v rámci dobrovolného opuštění území jsou uvedena v oddíle 6.4.

1.8 Zranitelné osoby

Právní základ: směrnice o navracení – čl. 3 bod 9

Nezletilé osoby, nezletilé osoby bez doprovodu, zdravotně postižené osoby, starší lidé, těhotné ženy, rodiče samoživitelé s nezletilými dětmi a osoby, které byly mučeny, znásilněny nebo vystaveny jiné závažné formě psychického, fyzického nebo sexuálního násilí.

Na rozdíl od definice zranitelných osob používané v *acquis* v oblasti azylu (viz např. článek 21 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ⁽¹⁾ („směrnice o podmínkách přijímání“) nebo čl. 20 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ⁽²⁾ („kvalifikační směrnice“) je definice ve směrnici o navracení vypracována jako úplný seznam.

Nutnost věnovat v rámci navracení zvláštní pozornost situaci zranitelných osob a jejich konkrétním potřebám však není omezena na kategorie zranitelných osob výslovně vyjmenované v čl. 3 bodě 9. Komise členským státům doporučuje, aby věnovaly pozornost i jiným případům zvláštní zranitelnosti, jako jsou případy uvedené v *acquis* v oblasti azylu: oběti obchodování s lidmi nebo oběti ženské obřízky, osoby trpící závažnou chorobou nebo osoby s duševní poruchou.

Nutnost věnovat zvláštní pozornost situaci zranitelných osob by neměla být omezena na případy výslovně uvedené ve směrnici o navracení (během lhůty k dobrovolnému opuštění území, během odloženého návratu a během zajištění). Komise proto členským státům doporučuje, aby potřebám zranitelných osob věnovaly pozornost ve všech fázích řízení o navracení coby součásti posouzení individuálních okolností každého případu.

2. OBLAST PŮSOBNOSTI

Právní základ: směrnice o navracení – článek 2 a čl. 4 odst. 4

Oblast působnosti směrnice o navracení je široká a vztahuje se na všechny státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývající na území členského státu. Směrnicí o navracení jsou v současnosti vázány tyto členské státy:

- všechny členské státy EU s výjimkou Spojeného království a Irska,
- Švýcarsko, Norsko, Island a Lichtenštejnsko.

Členské státy se mohou rozhodnout, že směrnicí nepoužijí na určité kategorie státních příslušníků třetích zemí:

- „případy na hranicích“ v souladu s čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice o navracení (viz oddíl 2.1) a
- „trestněprávní případy“ v souladu s čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice o navracení (viz oddíl 2.2).

Rozhodnutí členského státu o použití výjimky a neuplatňování směrnice na „případy na hranicích“ nebo „trestněprávní případy“ musí být ve vnitrostátních prováděcích právních předpisech ⁽³⁾ stanoveno předem, jinak nemůže mít právní účinky. Na oznámení tohoto rozhodnutí se nevztahují žádné zvláštní formální požadavky. Je však důležité, aby z vnitrostátních právních předpisů výslovně či implicitně vyplývalo, zda členské státy používají výjimku a v jakém rozsahu.

Pokud členský stát nezveřejní své rozhodnutí o použití výjimek podle čl. 2 odst. 2 písm. a) nebo b) směrnice o navracení předem, nelze tato ustanovení následně použít v jednotlivých případech jako důvod pro neuplatňování směrnice o navracení.

⁽¹⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 96).

⁽²⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. L 337, 20.12.2011, s. 9).

⁽³⁾ Na rozdíl od členských států EU jsou Švýcarsko, Norsko, Island a Lichtenštejnsko vázány směrnicemi EU na základě článku 288 SFEU pouze tehdy, pokud je přijaly a je-li to v souladu s obecnými zásadami mezinárodního práva veřejného. Na rozdíl od členských států EU tudíž nejsou Švýcarsko, Norsko, Island a Lichtenštejnsko vázány judikaturou ESD týkající se provedení směrnic do vnitrostátního práva a mohou samy rozhodnout o způsobu provedení povinnosti stanovené ve směrnici o navracení (např. přímým odkazem na znění směrnice) v souladu se svými mezinárodními závazky.

Členským státům nebrání nic v tom, aby omezily použití výjimky podle čl. 2 odst. 2 písm. a) nebo b) směrnice o navracení na určité kategorie osob (např. odepření vstupu pouze na vzdušných nebo námořních hranicích), je-li to stanoveno ve vnitrostátních prováděcích právních předpisech.

Členské státy mohou o použití výjimky rozhodnout později, a to až po prvotním provedení směrnice o navracení ve vnitrostátním právu. To však nesmí mít nepříznivé důsledky s ohledem na osoby, na které se již účinky směrnice o navracení vztahovaly (viz rozsudek ESD ve věci *Filev a Osmani*, C-297/12 ⁽¹⁾: „[...] pokud [...] členský stát ještě [...] nevyužil této možnosti [...], nemůže se dovolávat práva omezit osobní působnost této směrnice na základě jejího čl. 2 odst. 2 písm. b) vůči osobám, na které se již účinky uvedené směrnice vztahovaly“.

2.1 „Případy na hranicích“ – čl. 2 odst. 2 písm. a)

Na osoby, jimž byl odepřen vstup a které se nacházejí v tranzitním prostoru nebo v pohraniční oblasti určitého členského státu, se v členských státech často vztahují zvláštní pravidla: na základě „právní fikce“ se tyto osoby někdy nepokládají za osoby „pobývající na území dotyčného členského státu“ a uplatňují se specifická pravidla. Směrnice o navracení tento přístup nepoužívá a pokládá veškeré státní příslušníky třetích zemí pobývající fyzicky na území členského státu za osoby, na něž se vztahuje její oblast působnosti.

Členské státy se však mohou rozhodnout, že směrnicí nepoužijí na „případy na hranicích“, tj. státní příslušníky třetích zemí:

- jimž byl odepřen vstup v souladu s článkem 13 Schengenského hraničního kodexu ⁽²⁾ nebo
- kteří byli zadrženi nebo zastaveni příslušnými orgány v souvislosti s neoprávněným překročením vnější hranice členského státu po zemi, po moři nebo vzduchem a následně neobdrželi v tomto členském státě povolení k pobytu či oprávnění k pobytu.

Použití této výjimky může být užitečné například v případě členských států v přední linii, které čelí značnému migračnímu tlaku, jestliže tato výjimka může zajistit účinnější postupy; v takových případech Komise doporučuje tuto výjimku využít.

Vnitrostátní postupy pro „případy na hranicích“ musí respektovat obecné zásady mezinárodního práva a základní práva dotčených státních příslušníků třetích zemí, jakož i ochranná opatření stanovená v čl. 4 odst. 4 směrnice o navracení (viz oddíl 2.2).

Bližší objasnění:

- Z ustanovení čl. 2 odst. 2 písm. a) vyplývá přímá časová a prostorová vazba na překročení vnější hranice. Proto se týká státních příslušníků třetích zemí, kteří byli zadrženi nebo zastaveni příslušnými orgány v samotném okamžiku neoprávněného překročení vnější hranice nebo v blízkosti dané vnější hranice poté, co byla překročena – viz rozsudek ESD ve věci *Affum*, C-47/15, bod 72.
- Pojem „zadrženi nebo zastaveni příslušnými orgány v souvislosti s neoprávněným překročením [...] vnější hranice“ se vztahuje například na níže uvedené kategorie osob, jelikož existuje PŘÍMÁ souvislost s neoprávněným překročením hranice:
 - osoby, které neoprávněně překročily hranice na plavidle a které byly zadrženy při příjezdu nebo krátce poté,
 - osoby, které policie zatkla poté, co překonaly plot na hranicích,
 - neoprávněně vstupující osoby, jež opustí vlak/autobus, který je dopravil přímo na území určitého členského státu (bez předchozí zastávky na území členského státu).
- Pojem „zadrženi nebo zastaveni příslušnými orgány v souvislosti s neoprávněným překročením [...] vnější hranice“ se nevztahuje na níže uvedené kategorie osob, jelikož již neexistuje PŘÍMÁ souvislost s neoprávněným překročením hranice:
 - osoby, které na území členského státu vstoupily neoprávněně a které byla na daném území zadrženy do určité doby po neoprávněném vstupu,
 - nelegální migranti zadrženi v pohraniční oblasti, pokud již neexistuje přímá souvislost s neoprávněným překročením hranice,

⁽¹⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. září 2013 ve věci *Filev a Osmani*, C-297/12, ECLI:EU:C:2013:569.

⁽²⁾ V důsledku kodifikace Schengenského hraničního kodexu v roce 2016 se odkaz na článek 13 kodexu považuje za odkaz na článek 14 nařízení (EU) 2016/399.

- nelegální migranti, kteří opustí autobus přijíždějící ze třetí země, pokud autobus již několikrát zastavil na území EU,
 - nelegální migranti, kteří poté, co byli předtím vyhoštěni, poruší dosud platný zákaz vstupu (pokud nebyli zadrženi v přímé souvislosti s neoprávněným překročením hranice),
 - nelegální migranti překračující vnitřní hranici – viz rozsudek ESD ve věci *Affum*, C-47/15, bod 69, čl. 2 odst. 2 směrnice odkazující na vnější hranici a článek 14 Schengenského hraničního kodexu, který se vztahuje na vnější hranici;
 - neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, kteří opouštějí území členských států a zemí přidružených k Schengenu – viz rozsudek ESD ve věci *Affum*, C-47/15, bod 71.
- Praktické příklady případů, na něž se vztahuje pojem „a následně neobdrželi v tomto členském státě povolení k pobytu či oprávnění k pobytu“, kde se výjimka nepoužije:
- neoprávněně vstupující osoby, které byly zadrženy na vnější hranici a posléze získaly oprávnění k pobytu jako žadatelé o azyl. Ačkoli se (po konečném zamítnutí žádosti o azyl) znovu stanou „neoprávněně pobývajícími“ osobami, nesmí být vyňaty z oblasti působnosti směrnice jako „případ na hranicích“,
 - státní příslušník třetí země, jemuž byl odepřen vstup a který pobývá v tranzitním prostoru letiště (a může být tudíž vyloučen z oblasti působnosti směrnice), je ze zdravotních důvodů převezen do nemocnice a na dobu hospitalizace mu je uděleno krátkodobé vnitrostátní *povolení* (a nikoli pouze odklad vyhoštění podle čl. 9 odst. 2 písm. a)).
- Na formu, obsah a prostředky právní nápravy rozhodnutí vydaných státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou vyňati z oblasti působnosti směrnice o navracení podle čl. 2 odst. 2 písm. a), se vztahují vnitrostátní právní předpisy.
- Odepření vstupu podle článku 14 Schengenského hraničního kodexu se vztahuje na všechny osoby, které nesplní podmínky vstupu v souladu s čl. 6 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu.
- Osoby, kterým je odepřen vstup v tranzitním prostoru letiště nebo na hraničním přechodu nacházejícím se na území členského státu, spadají do oblasti působnosti směrnice o navracení (jelikož se již fyzicky nacházejí na daném území). Členské státy si však mohou zvolit, že použijí výjimku stanovenou v čl. 2 odst. 2 písm. a), podle níž se členské státy mohou rozhodnout, že směrnici na tyto případy nepoužijí.
- Výjimky vztahující se na „případy na hranicích“ podle čl. 2 odst. 2 písm. a) se použijí pouze na případy zadržení na vnější hranici, nikoli na vnitřní hranici – viz rozsudek ESD ve věci *Affum*, C-47/15.
- Dočasné znovuzavedení kontrol na vnitřních hranicích nepřeměňuje vnitřní hranice na vnější hranice. Tato situace tedy nemá dopad na oblast působnosti směrnice o navracení.
- „Případy na hranicích a podobné případy“, které mohou být podle čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice vyloučeny z její oblasti působnosti, nejsou stejné jako případy uvedené v čl. 12 odst. 3 uvedené směrnice (zjednodušený postup v případě neoprávněného vstupu): Neoprávněný vstup (pojem použitý v čl. 12 odst. 3) neznamená totéž co „případy na hranicích a podobné případy“ popsané v čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice o navracení. Příklad: Na neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetí země, který je zadržen na území členského státu tři měsíce po neoprávněném vstupu, se čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice o navracení nevztahuje, může se však na něj vztahovat čl. 12 odst. 3 uvedené směrnice.

2.2 Zvláštní záruky vztahující se na „případy na hranicích“

Pokud se členské státy rozhodnou nepoužívat směrnici na „případy na hranicích“, musí nicméně dodržovat zásadu nenavrácení (*non-refoulement*) a v souladu s čl. 4 odst. 4 směrnice o navracení zajistit, aby u dotčených osob nebyla úroveň ochrany méně příznivá, než je stanoveno v člácích směrnice o navracení, které se týkají:

- omezení používání donucovacích opatření,
- odkladu vyhoštění,
- poskytování neodkladné zdravotní péče a základní léčby se zohledněním potřeb zranitelných osob, a
- podmínek zajištění.

Mimoto je třeba zdůraznit, že rozhodnutím členských států o nepoužívání směrnice o navracení na případy na hranicích není upuštěno od záruk podle *acquis* Unie v oblasti azylu (zejména co se týká například přístupu k azylovému řízení). K povinnostem podle *acquis* Unie v oblasti azylu patří zejména povinnost členských států:

- informovat státní příslušníky třetích zemí, kteří mohou chtít podat žádost o mezinárodní ochranu, o této možnosti,
- zajistit, aby pohraniční stráž a ostatní příslušné orgány měly relevantní informace a aby byla jejich pracovníkům poskytnuta potřebná úroveň odborné přípravy ohledně rozpoznávání žadatelů a pokyny týkající se informování žadatelů o tom, kde a jak lze podat žádost o mezinárodní ochranu,
- zajistit tlumočení v míře nezbytné pro usnadnění přístupu k řízení,
- zajistit účinný přístup organizací a osob poskytujících poradenství k žadatelům nacházejícím se na hraničních přechodech, včetně tranzitních prostor, na vnějších hranicích.

Bližší objasnění:

- Praktické používání tohoto ustanovení v případě odepření vstupu na hranici: Existují dvě možnosti: osoba je po odepření vstupu na hranici buď fyzicky přítomna na území členského státu (např. v tranzitním prostoru letiště), nebo na území členského státu není fyzicky přítomna (např. osoba, které byl odepřen vstup na pozemní hranici nebo která dosud fyzicky pobývá na území třetí země). V prvním případě se použijí záruky stanovené v čl. 4 odst. 4 směrnice o navracení. Ve druhém případě se čl. 4 odst. 4 nepoužije.
- Právo na nenavracení (*non-refoulement*) uznané v čl. 4 odst. 4 písm. b) (a zakotvené v čl. 19 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie a v článku 3 Evropské úmluvy o lidských právech) je absolutní a nesmí být za žádných okolností omezeno, a to ani v případě, představují-li cizinci hrozbu pro veřejný pořádek nebo dopustili-li se obzvlášť závažného trestného činu. U těchto osob může být vyloučeno udělení postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany, nemohou však být vráceny do místa, kde by jim hrozilo mučení nebo smrt.

2.3 Trestněprávní případy a případy vydání

Členské státy se mohou rozhodnout, že směrnicí nepoužijí na státní příslušníky třetích zemí:

- jejichž návrat je trestněprávní sankcí podle vnitrostátního práva,
- jejichž návrat je důsledkem trestněprávní sankce podle vnitrostátního práva, nebo
- jichž se týká vydávací řízení.

Bližší objasnění:

- Trestněprávními případy uvedenými v tomto ustanovení jsou obvykle případy, které se ve vnitrostátních právních rádech členských států pokládají za trestné činy.
 - Ve věci *Filev a Osmani*, C-297/12, ESD výslovně objasnil, že porušení ustanovení vnitrostátního zákona o omamných látkách a odsouzení pro obchodování s omamnými látkami mohou představovat případy, na něž se zmíněná výjimka vztahuje.
 - Ve věci *Achughbadian*, C-329/11, ESD potvrdil, že tuto výjimku nelze uplatňovat na státní příslušníky třetích zemí, kteří se dopustili pouze trestného činu neoprávněného pobytu, jelikož jinak by se tato směrnice stala bezpředmětnou a ztratila by závazný účinek.
 - Použití této výjimky nemohou odůvodnit menší přestupky související s migrací, jako pouhý neoprávněný vstup nebo pobyt.
- Vydávací řízení nesouvisí nutně s řízením o navracení. Evropská úmluva o vydávání z roku 1957 ⁽¹⁾ vymezuje vydání jako vydání osob, „proti kterým vedou příslušné orgány dožadující strany trestní stíhání pro trestný čin, nebo které jsou vyžadovány těmito orgány k výkonu trestu nebo ochranného opatření“. Může však docházet k překrývání a tato výjimka má objasnit, že členské státy mají možnost neuplatňovat při navracení v rámci vydávacího řízení procesní záruky obsažené ve směrnici o navracení.

⁽¹⁾ Rada Evropy, Evropská úmluva o vydávání, 1957.

3. PŘÍZNIVĚJŠÍ USTANOVENÍ

Právní základ: směrnice o navracení – článek 4

Ačkoliv má směrnice o navracení harmonizovat řízení o navracení v členských státech, ponechává výslovně nedotčena příznivější ustanovení obsažená ve dvoustranných nebo vícestranných mezinárodních dohodách (čl. 4 odst. 1).

Směrnice o navracení ponechává nedotčena rovněž „ustanovení, která mohou být příznivější pro státního příslušníka třetí země a která jsou stanovena v *acquis* Společenství vztahujícím se k přistěhovalectví a azylu“ (čl. 4 odst. 2) a rovněž „právo členských států přijmout nebo zachovat ustanovení příznivější pro osoby, na něž se vztahují, za předpokladu, že jsou slučitelná s touto směrnicí“ (čl. 4 odst. 3).

Bližší objasnění:

- Jelikož cílem směrnice o navracení je stanovení společných minimálních norem týkajících se dodržování základních práv osob v řízení o navracení, je nutno pojem „příznivější“ vykládat vždy ve smyslu „příznivější pro navracenou osobu“, a nikoli příznivější pro vyhošťující stát.
- Členské státy v oblastech upravených směrnicí o navracení nemohou uplatňovat přísnější normy: viz rozsudek ESD ve věci *El Dridi*, C-61/11 ⁽¹⁾, bod 33: „[...] směrnice 2008/115/ES [...] uvedeným státem neumožňuje použít přísnější normy v oblasti, kterou upravuje.“
- Uložení pokuty místo vydání rozhodnutí o navracení: Směrnice o navracení neumožňuje zavést mechanismus, který v případě státních příslušníků třetích zemí pobývajících neoprávněně na území členského státu v závislosti na okolnostech ukládá pokutu, nebo vyhoštění, jelikož tato dvě opatření se vzájemně vylučují (viz rozsudek ESD ve věci *Zaizoune*, C-38/14 ⁽²⁾).
- Použití částí směrnice o navracení u osob vyňatých z oblasti působnosti podle čl. 2 odst. 2 písm. a) a b) je slučitelné se směrnicí a lze mít za to, že se na ně vztahuje čl. 4 odst. 3, neboť by se jednalo o příznivější postup pro dotčeného státního příslušníka třetí země.

4. SANKCE ZA PORUŠENÍ PŘEDPISŮ V OBLASTI MIGRACE

Právní základ: směrnice o navracení – podle výkladu ESD ve věcech *El Dridi* (C-61/11), *Achughbabian* (C-329/11), *Sagor* (C-430/11), *Filev a Osmani* (C-297/12), *Zaizoune* (C-38/14), *Celaj* (C-290/14) a *Affum* (C-47/15).

Členské státy mohou v souvislosti s porušením pravidel v oblasti migrace stanovit účinné, přiměřené a odrazující sankce, včetně trestu odnětí svobody jakožto trestní sankce, pokud taková opatření nenaruší uplatňování směrnice o navracení a plné dodržování základních lidských práv, zejména práv zaručených Listinou základních práv Evropské unie a interpretovaných v souladu s odpovídajícími ustanoveními Evropské úmluvy o lidských právech. Stanovení druhů porušení předpisů v oblasti migrace, za něž budou uloženy sankce, je na vnitrostátních právních předpisech.

Členským státům nic nebrání v tom, aby se ve svém vnitrostátním trestním právu zabývaly porušením předpisů v oblasti migrace, k nimž došlo také v jiných členských státech, a aby je zohlednily.

Nedodržení zákazu vstupu: Členské státy mohou přijmout trestní sankce proti neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí, kteří byli navraceni, avšak porušili zákaz vstupu a opětovně vstoupili na území členského státu. Zmíněné trestní sankce jsou přípustné pouze tehdy, pokud je zákaz vstupu vydán vůči státnímu příslušníku třetí země v souladu s ustanoveními směrnice. Tyto trestní sankce zajistí plné dodržování základních práv a Ženevské úmluvy ⁽³⁾ z roku 1951, a zejména jejího čl. 31 odst. 1 ⁽⁴⁾ (viz rozsudek ESD ve věci *Celaj*, C-290/14 ⁽⁵⁾).

- Směrnice o navracení nevyklučuje uložení trestněprávních sankcí podle vnitrostátního trestního práva procesního státním příslušníkům třetích zemí, s nimiž bylo neúspěšně vedeno řízení o navracení upravené směrnicí a kteří neoprávněně pobývají na území členského státu, aniž by existoval legitimní důvod, který by jejich navracení bránil. Trestní sankce, jejichž cílem je odradit takové navracené osoby od dalšího neoprávněného pobytu, musí zajistit plné dodržování základních práv, zejména práv zaručených Evropskou úmluvou o lidských právech (viz rozsudek ESD ve věci *Achughbabian*, C-329/11, body 48 a 49), a musí být v souladu se zásadou proporcionality.

⁽¹⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 28. dubna 2011 ve věci *El Dridi*, C-61/11 PPU, ECLI:EU:C:2011:268.

⁽²⁾ Rozsudek ESD ze dne 23. dubna 2015 ve věci *Zaizoune*, C-38/14, ECLI:EU:C:2015:260.

⁽³⁾ Organizace spojených národů, Úmluva o právním postavení uprchlíků, 1951.

⁽⁴⁾ Čl. 31 odst. 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků: „1. Smluvní státy se zavazují, že nebudou stíhat pro nezákonný vstup nebo přítomnost takové uprchlíky, kteří přicházejí přímo z území, kde jejich život nebo svoboda byly ohroženy ve smyslu článku 1, vstoupí nebo jsou přítomni na jejich území bez povolení, za předpokladu, že se sami přihlásí bez prodlení úřadům a prokáží dobrý důvod pro svůj nezákonný vstup nebo přítomnost.“

⁽⁵⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 1. října 2015 ve věci *Skerdjan Celaj*, C-290/14, ECLI:EU:C:2015:640.

- Komise doporučuje, aby členské státy stanovily ve svých vnitrostátních právních předpisech účinné, přiměřené a odrazující sankce (například pokuty, zajištění dokladů, snížení/odepření příspěvků/dávek, zamítnutí žádosti o pracovní povolení) ve vztahu ke státním příslušníkům třetích zemí, kteří úmyslně maří navrácení (zbavují se například cestovního dokladu, poskytují nepravdivé údaje o totožnosti, brání se zjištění totožnosti, opakovaně odmítají nastoupit na palubu), za předpokladu, že tyto sankce neohrožují dosažení cíle směrnice o navrácení a zajištění plného dodržování základních práv.
- Kriminalizace pouhého neoprávněného pobytu: Členské státy nemohou uložit trest odnětí svobody podle vnitrostátního trestního práva pouze z důvodu neoprávněného pobytu před provedením řízení o navrácení nebo v jeho průběhu, jelikož to by zdrželo navrácení (viz rozsudek ESD ve věci *El Dridi*, C-61/11). Směrnice o navrácení však nebrání členským státům uložit trest odnětí svobody za spáchání jiných deliktů než těch, které souvisejí s pouhou skutečností neoprávněného pobytu, a to i v situaci, kdy řízení o navrácení dosud nebylo dokončeno (viz rozsudek ESD ve věci *Affum*, C-47/15, bod 65).
- Peněžité sankce: Uložení (přiměřené) peněžité sankce za neoprávněný pobyt podle vnitrostátního trestního práva není jako takové neslučitelné s cíli směrnice o navrácení, jelikož nebrání přijetí a výkonu rozhodnutí o navrácení v plném souladu s podmínkami stanovenými ve směrnici (viz rozsudek ESD ve věci *Sagor*, C-430/11). Vnitrostátní právní předpisy, které v případě neoprávněného pobytu stanoví buď pokutu, nebo vyhoštění, jsou neslučitelné se směrnicí o navrácení, jelikož tato dvě opatření se navzájem vylučují a narušují účinnost směrnice (viz rozsudek ESD ve věci *Zaizoune*, C-38/14).
- V souladu s článkem 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES⁽¹⁾ („směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům“) jsou zaměstnavatelé, kteří neoprávněně zaměstnávají neoprávněně pobývajících státní příslušníky třetích zemí, povinni uhradit finanční sankce, které v případech, kdy probíhá řízení o navrácení, zahrnují náklady spojené s návratem. Členské státy mohou rozhodnout o promítnutí přinejmenším průměrných nákladů souvisejících s návratem do finančních sankcí.
- Okamžité vyhoštění podle vnitrostátního trestního práva (v případech, které nejsou vyňaty z oblasti působnosti směrnice o navrácení podle čl. 2 odst. 2 písm. b) – viz oddíl 2.3): Okamžité vyhoštění je přípustné pouze tehdy, je-li rozsudek ukládající tento postih v souladu se všemi zárukami stanovenými ve směrnici o navrácení (včetně formy rozhodnutí o navrácení, právní ochrany a předchozího zvážení možnosti dobrovolného opuštění území) (viz rozsudek ESD ve věci *Sagor*, C-430/11).
- Domácí vězení podle vnitrostátního trestního práva: Domácí vězení je přípustné pouze tehdy, jsou-li zavedeny záruky, že domácí vězení nebrání navrácení a že bude ukončeno, jakmile bude možné fyzické dopravení dotčené osoby mimo území daného členského státu (viz rozsudek ESD ve věci *Sagor*, C-430/11).

Bližší objasnění:

- „Oprávněnými důvody pro nenavrácení“ mohou být:
 - důvody, které jsou *mimo sféru vlivu* navrácené osoby (např. zpoždění při získávání nezbytných dokladů ze třetích zemí v důsledku nedostatečné spolupráce ze strany orgánů třetích zemí; krizová situace v zemi návratu, která znemožňuje bezpečný návrat; povolení formálního odkladu navrácení určitým kategoriím navrácených osob) nebo
 - důvody *spadající do sféry vlivu* navrácené osoby, které nejsou uznány jako legitimní nebo odůvodněné v právu Unie nebo vnitrostátním právu (např. zdravotní problémy nebo rodinné důvody vedoucí k odkladu vyhoštění, probíhající odvolací řízení s odkladným účinkem, rozhodnutí spolupracovat s orgány jako svědek). Pouhé subjektivní přání pobývat v EU nelze nikdy pokládat za „oprávněný důvod“
- „Neoprávněnými důvody pro nenavrácení“ mohou být důvody spadající do sféry vlivu navrácené osoby, které nejsou uznány jako legitimní nebo odůvodněné v právu Unie nebo vnitrostátním právu (například nedostatečná spolupráce při získávání cestovních dokladů, nedostatečná spolupráce při zjišťování totožnosti, zničení dokladů, útěk, bránění snahám o vyhoštění).

⁽¹⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/52/ES ze dne 18. června 2009 o minimálních normách pro sankce a opatření vůči zaměstnavatelům neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 168, 30.6.2009, s. 24). Dánsko, Švýcarsko, Norsko, Island a Lichtenštejnsko nejsou touto směrnicí vázány.

5. ZADRŽENÍ A POVINNOST VYDAT ROZHODNUTÍ O NAVRÁCENÍ

Právní základ: směrnice o navracení – čl. 6 odst. 1

Členské státy vydají rozhodnutí o navracení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území.

Členské státy jsou povinny vydat rozhodnutí o navracení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území, není-li v právu Unie stanovena výslovná odchylka (viz níže popsany seznam výjimek). Členské státy nemohou v praxi tolerovat přítomnost neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí na svém území, aniž by zahájily řízení o navracení nebo udělily oprávnění k pobytu. Tato povinnost členských států zahájit řízení o navracení nebo udělit oprávnění k pobytu má omezit „šedá místa“, zabránit vykořisťování neoprávněně pobývajících osob a u všech dotčených osob zvýšit právní jistotu.

Členské státy musí vydat rozhodnutí o navracení bez ohledu na to, zda má dotčený státní příslušník třetí země platný doklad totožnosti nebo cestovní doklad, a bez ohledu na to, zda je možné jeho zpětné převzetí třetí zemí.

Platnost rozhodnutí o navracení by neměla být časově omezena. Příslušné vnitrostátní orgány by měly mít pravomoc vykonat rozhodnutí o navracení, aniž by musely po určité době (např. jednom roce) opětovně zahájit řízení, a to za předpokladu, že se individuální situace dotčeného státního příslušníka třetí země skutkově či právně výrazně nezměnila (například změna právního postavení, riziko navracení (*refoulement*)), a aniž je dotčeno právo být vyslechnut a právo na účinné opravné prostředky.

Obecným kritériem při určování členského státu, který je pověřen provedením řízení o navracení, je zpravidla místo zadržení. Příklad: pokud nelegální migrant vstoupil do EU přes členský stát A (neodhalen), následně cestoval přes členský stát B a C (neodhalen) a nakonec byl zadržen v členském státě D, je provedením řízení o navracení pověřen členský stát D. Dočasné znovuzavedení kontrol na vnitřních hranicích mezi státy Schengenu nemá na tuto zásadu žádný vliv. Výjimky z tohoto obecného pravidla jsou uvedeny v oddílech 5.2, 5.3, 5.4, 5.5 a 5.8.

Bližší objasnění:

- Současné s přijetím rozhodnutí o navracení lze podle vnitrostátních právních předpisů uložit správní pokutu za neoprávněný pobyt. Tato správní pokuta však nemůže nahradit povinnost členských států vydat rozhodnutí o navracení a provést vyhoštění (viz rozsudek ESD ve věci *Zaizoune*, C-38/14).
- Rozhodnutí o navracení musí v souladu s definicí „navracení“ (viz oddíl 1.3) stanovit povinnost, že dotčený státní příslušník třetí země musí opustit území vydávajícího členského státu a dostat se do třetí země, či jinými slovy, že státní příslušník třetí země musí opustit území členských států EU a zemí přidružených k Schengenské úmluvě. Pokud se státnímu příslušníku třetí země neuloží tato povinnost dostatečně jasně, může tak v nechtěném důsledku vzniknout nebezpečí neoprávněného druhotného pohybu.
- Rozhodnutí o navracení v souladu se směrnicí o navracení musí být přijata rovněž v případě řízení o navracení s použitím dohody o zpětném přebírání osob: použití dohod o zpětném přebírání osob uzavřených se třetí zemí (zahrnujících vztahy mezi členskými státy EU a třetími zeměmi) nemá dopad na úplné uplatňování směrnice o navracení (zahrnující vztahy mezi vyhošťujícím státem a navracenou osobou) v každém jednotlivém případě navracení. Použití dohody o zpětném přebírání osob ve skutečnosti předpokládá, že je nejprve vydáno rozhodnutí o navracení.
- Vnitrostátní právní předpisy mohou stanovit, že státní příslušník třetí země musí opustit území EU, je-li jeho pobyt neoprávněný. Tato abstraktní právní povinnost nepředstavuje rozhodnutí o navracení. Musí být v každém případě potvrzena individuálním rozhodnutím o navracení.
- Příslušné vnitrostátní orgány by měly plně využívat relevantní unijní systémy IT, jako jsou Schengenský informační systém II (SIS II), Eurodac a Vízový informační systém (VIS), které jim pomohou se zjišťováním totožnosti a individuálním posouzením každého případu, a aby usnadnily a podpořily spolupráci mezi členskými státy v řízeních o navracení a zpětném přebírání.
- S ohledem na splnění povinnosti vydat rozhodnutí o navracení by členské státy měly zavést účinná a přiměřená opatření k lokalizaci, odhalení a zadržení státních příslušníků třetích zemí, kteří neoprávněně pobývají na jejich území. V této souvislosti se připomíná, že čl. 13 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu stanoví, že státní příslušníky třetích zemí, kteří překročili hranice nezákonně a nemají právo pobytu na území EU, členské státy zadrží a vedou proti nim řízení o navracení. Článek 14 směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům dále stanoví, že členské státy zajistí, aby na jejich území byly prováděny účinné a odpovídající kontroly zaměstnávání neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí.

Postupy zadržování – dodržování základních práv

Povinnost členských států vydat rozhodnutí o navrácení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který neoprávněně pobývá na jejich území, podléhá dodržování základních práv, včetně zásady proporcionality (24. bod odůvodnění). Legitimní cíl spočívající v boji proti nelegální migraci může být vyvážen jinými oprávněnými zájmy státu, jako jsou obecné aspekty veřejného zdraví, zájem státu bojovat proti trestné činnosti, zájem vést úplnou evidenci narození, respektování zájmu dítěte (výslovně zdůrazněno ve 22. bodě odůvodnění), Ženevské úmluvy (zdůrazněno ve 23. bodě odůvodnění) a rovněž ostatních příslušných základních práv uznaných v Listině základních práv Evropské unie.

Komise odkazuje na aspekty uvedené v dokumentu Agentury pro základní práva z roku 2012 nazvaném „*Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations*“ (dokument Rady 13847/12), který představuje pokyny pro vykonávání postupů zadržování s ohledem na základní práva státních příslušníků třetích zemí, avšak při současném zajištění účinných řízení o navrácení. Postupy v členských státech, které dodržují tyto pokyny, nemusí být pokládány za porušení povinnosti vydat rozhodnutí o navrácení neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí podle čl. 6 odst. 1 směrnice o navrácení:

Přístup k zdravotní péči:

Neoprávněně pobývajícím migranti, kteří vyhledají lékařskou pomoc, by neměli být zadrženi ve zdravotnickém zařízení ani v jeho blízkosti.

Zdravotnická zařízení by neměla mít povinnost sdílet osobní údaje migrantů s orgány vymáhajícími dodržování právních předpisů v oblasti přistěhovalectví pro účely případného navrácení.

Přístup k vzdělávání:

Neoprávněně pobývajícím migranti by neměli být zadrženi ve škole nebo v blízkosti školy, kterou navštěvují jejich děti.

Školy by neměly mít povinnost sdílet osobní údaje migrantů s orgány vymáhajícími dodržování právních předpisů v oblasti přistěhovalectví pro účely případného navrácení.

Svoboda náboženského vyznání:

Neoprávněně pobývajícím migranti by neměli být zadrženi v uznaných církevních zařízeních nebo v jejich blízkosti při praktikování víry.

Evidence narození:

Neoprávněně pobývajícím migranti by měli mít možnost zapsat své děti do matriky narození a získat rodný list dětí, aniž by jim hrozilo zadržení.

Evidence obyvatelstva vydávající rodné listy by neměly mít povinnost sdílet osobní údaje migrantů s orgány vymáhajícími dodržování právních předpisů v oblasti přistěhovalectví pro účely případného navrácení.

Přístup ke spravedlnosti:

V zájmu boje proti trestné činnosti mohou členské státy zvážit zavedení možnosti obětí a svědků oznámit trestný čin, aniž by se museli obávat zadržení. Za tímto účelem lze uvážit tyto osvědčené postupy:

- zavést možnost anonymního nebo poloanonymního hlášení či jiné účinné nástroje pro oznamování trestné činnosti,
- poskytnout obětem a svědkům závažných trestných činů možnost obrátit se na policii prostřednictvím třetích osob (např. veřejného ochránce práv migrantů, zvláště určených úředníků nebo subjektů poskytujících humanitární a právní pomoc),
- stanovit podmínky, za nichž může být obětem nebo svědkům trestného činu, včetně domácího násilí, uděleno povolení k pobytu podle norem obsažených ve směrnici Rady 2004/81/ES⁽¹⁾ a směrnici 2009/52/ES,

⁽¹⁾ Směrnice Rady 2004/81/ES ze dne 29. dubna 2004 o povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oběťmi obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví a kteří spolupracují s příslušnými orgány (Úř. věst. L 261, 6.8.2004, s. 19).

- uvážit potřebu oddělení přistěhovaleckého statusu obětí násilí od hlavního držitele povolení, který je současně pachatelem,
- vypracovat ve spolupráci s inspektoráty práce či jinými příslušnými subjekty letáky za účelem systematického a objektivního informování migrantů zadržených na pracovišti o možnosti podat stížnost na zaměstnavatele podle směrnice 2009/52/ES a přijmout v této souvislosti opatření k zajištění příslušných důkazů.

Neoprávněně pobývajícím migrantům, kteří žádají o právní pomoc, by neměli být zadrženi v prostorách odborových organizací nebo jiných subjektů poskytujících tuto pomoc či v jejich blízkosti.

Komise mimoto doporučuje, aby neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí, kteří chtějí vstoupit do prostor veřejných služeb evidujících žádosti o mezinárodní ochranu nebo žádosti o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti, nebyli zadrženi v těchto zařízeních nebo jejich blízkosti.

Zvláštní případy:

5.1 Zadržení při výstupní kontrole

Právní základ: směrnice o navracení – článek 6

Rozhodnutí o navracení může být za určitých okolností přijato rovněž v případě, je-li neoprávněně pobývajícím státním příslušníkem třetí země zadržen na vnější hranici EU při opouštění území EU, a to na základě analýzy v každém jednotlivém případě a s přihlédnutím k zásadě proporcionality. To může být odůvodněné v případech, kdy je při výstupní kontrole zjištěno významné překročení doby povoleného pobytu nebo neoprávněný pobyt. V těchto případech mohou členské státy zahájit řízení o navracení, pokud se dozvědí o neoprávněném pobytu, a pokračovat v postupu, jenž vede k vydání rozhodnutí o navracení spojeného se zákazem vstupu v řízení „v nepřítomnosti“, při dodržení procesních záruk stanovených v oddíle 11.3 a 12.

Přestože se v této konkrétní situaci dotčená osoba chystá opustit EU, může mít vydání rozhodnutí o navracení smysl, jelikož členským státům umožňuje vydat rovněž zákaz vstupu, a zabránit tudíž dalšímu vstupu a možnému riziku neoprávněného pobytu.

Komise vyzývá členské státy, aby pro tyto zvláštní případy zavedly postupy pro vydávání rozhodnutí o navracení a – v případě potřeby – zákazů vstupu přímo na letišti, na jiných hraničních přechodech na vnějších hranicích nebo, v případě zákazů vstupu, v nepřítomnosti (viz oddíl 11.3).

Pokud státní příslušník třetí země překročil v prvním členském státě dobu povoleného pobytu na základě víza nebo povolení a opouští území Unie přes druhý/transitní členský stát, musí rozhodnutí o navracení a zákaz vstupu vydat druhý členský stát („osoba, která překročila dobu povoleného pobytu“, bude ve druhém členském státě obvykle rovněž „neoprávněně pobývajícím osobou“ ve smyslu směrnice o navracení).

5.2 Držitelé rozhodnutí o navracení vydaného v jiném členském státě

Právní základ: směrnice Rady 2001/40/ES ⁽¹⁾

Připomínka/vysvětlivka: Účinek rozhodnutí o navracení vydaného jedním členským státem v jiném členském státě byl v návrhu Komise týkajícím se směrnice o navracení z roku 2005 předmětem zvláštní kapitoly V („Zadržení v jiných členských státech“). Tato kapitola však byla stejně článek 20 návrhu Komise, který předpokládal zrušení směrnice 2001/40/ES, během jednání odstraněna a směrnice 2001/40/ES zůstala v platnosti. Směrnice 2001/40/ES výslovně umožňuje uznávání rozhodnutí o navracení vydaného příslušným orgánem v jednom členském státě vůči státnímu příslušníkovi třetí země, který se nachází na území jiného členského státu. Článek 6 směrnice o navracení nezmiňuje výslovně případ, kdy druhý členský stát uzná rozhodnutí o navracení vydané prvním členským státem v souladu se směrnicí 2001/40/ES. Doslovný výklad článku 6, který by v tomto případě vyžadoval, aby také uznávající členský stát vydal druhé úplné rozhodnutí o navracení v souladu se směrnicí 2008/115/ES, by směrnicí 2001/40/ES připravil o jakoukoli přidanou hodnotu. V zájmu zajištění „užitečného účinku“ další existence směrnice 2001/40/ES bylo proto nutné hledat výklad, který dává užitečný smysl společné existenci obou zmíněných směrnic.

⁽¹⁾ Směrnice Rady 2001/40/ES ze dne 28. května 2001 o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 149, 2.6.2001, s. 34).

Pokud členský stát A zadrží osobu, na kterou se již vztahuje rozhodnutí o navrácení vydané v členském státě B, může členský stát A:

- a) vydat nové rozhodnutí o navrácení podle čl. 6 odst. 1 směrnice o navracení nebo
- b) předat dotyčnou osobu zpět do členského státu B na základě existující dvoustranné dohody podle čl. 6 odst. 3 směrnice o navracení nebo
- c) uznat rozhodnutí o navrácení vydané členským státem B v souladu se směrnicí 2001/40/ES.

Jestliže členský stát A uzná rozhodnutí o navrácení vydané členským státem B v souladu se směrnicí 2001/40/ES, musí při výkonu uznaného rozhodnutí o navrácení uplatňovat záruky týkající se výkonu návratu (vyhoštění) podle směrnice o navracení.

Vzájemné uznávání rozhodnutí o navrácení může v určitých situacích zajistit značnou přidanou hodnotu, zejména v případě průjezdu navracených osob pozemní cestou (viz oddíl 6.4). Komise členské státy vybízí, aby využívaly možnost vzájemného uznávání, pokud pomáhá urychlit řízení o navrácení a snižuje administrativní zátěž.

5.3 Vztah k dublinským pravidlům

Právní základ: nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ⁽¹⁾ („dublinské nařízení“) – články 19 a 24

Článek 6 směrnice o navracení nezmiňuje výslovně případ, kdy druhý členský stát využije možnost, kterou nabízí dublinské nařízení, a požádá první členský stát o převzetí neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země. Doslovný výklad článku 6, který by v tomto případě vyžadoval, aby rovněž žádající (druhý) členský stát vydal úplné rozhodnutí o navrácení v souladu se směrnicí 2008/115/ES, by zbavil příslušná dublinská pravidla přidané hodnoty. Znění dublinského nařízení se touto otázkou výslovně zabývá a stanoví jednoznačná pravidla spojující uplatňování směrnice o navracení a dublinského nařízení.

Do oblasti působnosti směrnice o navracení nespádají případy, kdy státní příslušník třetí země požádal o azyl a získal oprávnění k pobytu jako žadatel o azyl ve druhém členském státě, jelikož takový státní příslušník třetí země má oprávnění k pobytu jako žadatel o azyl, a nelze jej proto považovat za osobu „neoprávněně pobývající“ ve druhém členském státě.

Případy, kdy státní příslušník třetí země nepožádal o azyl a nezískal oprávnění k pobytu jako žadatel o azyl ve druhém členském státě, na druhou stranu do oblasti působnosti směrnice o navracení spadají. Předpokládat lze tyto situace ⁽²⁾:

- a) Státní příslušník třetí země má v prvním členském státě status žadatele o azyl (probíhající řízení, dosud nebylo vydáno konečné rozhodnutí): Použije se dublinské nařízení, a to podle základní zásady, že by u každého státního příslušníka třetí země, který podá žádost o azyl v jednom členském státě, měla být potřeba mezinárodní ochrany posouzena plně jedním členským státem. Členský stát nemůže tohoto státního příslušníka třetí země vrátit do třetí země; může jej však za účelem posouzení jeho žádosti poslat do členského státu příslušného podle dublinského nařízení.
- b) Státní příslušník třetí země vzal v prvním členském státě svou žádost o azyl zpět: Pokud zpětvzetí žádosti vedlo k zamítnutí žádosti (podle článku 27 nebo 28 přepracované směrnice o azylovém řízení), lze použít pravidla popsaná níže v písmenu c) (volba mezi použitím dublinských pravidel nebo směrnice o navracení). Pokud zpětvzetí žádosti nevedlo k zamítnutí žádosti, použije se dublinské nařízení (jako *lex specialis*), a to podle základní zásady, že by u každého státního příslušníka třetí země, který podá žádost o azyl v jednom členském státě, měla být potřeba mezinárodní ochrany posouzena plně jedním členským státem.
- c) Státnímu příslušníkovi třetí země bylo v prvním členském státě vydáno konečné rozhodnutí, kterým byla jeho žádost o azyl zamítnuta: Lze volit mezi použitím dublinského nařízení nebo směrnice o navracení. V dublinském nařízení je tato volba jednoznačně stanovena v čl. 24 odst. 4 a je doplněna vysvětlivka, že od okamžiku, kdy se orgány rozhodnou podat žádost podle dublinského nařízení, jsou použítí směrnice o navracení a řízení o navrácení pozastaveny a použijí se pouze dublinská pravidla (to se vztahuje i na pravidla týkající se zajištění a prostředků právní nápravy).

⁽¹⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (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 (Úř. věst. L 180, 29.6.2013, s. 31).

⁽²⁾ Za účelem vysvětlení jsou uvedené příklady zjednodušeny. V praxi musí být každý případ posouzen podle individuálních okolností.

- d) Státní příslušník třetí země již byl úspěšně navrácen/vyhoštěn (po zamítnutí nebo zpětvzetí žádosti o azyl) z prvního členského státu do třetí země: Dublinské nařízení v čl. 19 odst. 3 stanoví, že při opětovném vstupu státního příslušníka třetí země na území EU nemůže již být první členský stát za tohoto státního příslušníka třetí země odpovědný, a nelze tudíž předpokládat přemístění do tohoto členského státu. Proto se použije směrnice o navrácení.

Praktické příklady:

- Žadatel o mezinárodní ochranu v členském státě A cestuje bez oprávnění do sousedního členského státu B (překročí vnitřní hranice), kde jej zadrží policie. Jelikož se na něj vztahuje dublinské nařízení, je přemístěn z členského státu B do členského státu A. Měl by členský stát B v tomto případě vydat dotčené osobě rozhodnutí o navrácení kvůli neoprávněnému pobytu na jeho území?
 - Použijí se dublinská pravidla. Členský stát B nemůže vydat rozhodnutí o navrácení.
- Může členský stát A (ve výše popsaném scénáři) vydat rozhodnutí o navrácení sám (spolu se zákazem vstupu, který bude odložen do ukončení azylového řízení)?
 - Nikoliv. Má-li dotčená osoba v členském státě A oprávnění k pobytu jako žadatel o azyl, není její pobyt v členském státě A neoprávněný ve smyslu směrnice o navrácení a členský stát A nemůže vydat rozhodnutí o navrácení.
- Státní příslušník třetí země, kterému členský stát A poskytl mezinárodní ochranu, pobývá neoprávněně v členském státě B (např. překročení doby povoleného pobytu v délce 90 dnů). Je v těchto případech použitelná směrnice o navrácení? Jaké budou postupy v případě, že se tato osoba odmítne dobrovolně vrátit do prvního členského státu, který jí poskytl ochranu?
 - Dublinské nařízení neobsahuje pravidla o přebírání osob, jimž byla poskytnuta mezinárodní ochrana. Použije se proto „obecný režim“, který je stanoven v čl. 6 odst. 2 směrnice o navrácení. To znamená, že členský stát B musí dotčenou osobu požádat, aby se vrátila zpět do členského státu A, a pokud dotčená osoba nesplní tento požadavek dobrovolně, musí členský stát B uvážit vydání rozhodnutí o navrácení, přičemž zohlední všechny záruky stanovené ve směrnici o navrácení, včetně zejména zásady nenavrácení (*non-refoulement*). V určitých případech, kdy návrat/vyhoštění do třetí země nejsou možné a „zpětné předání“ do jiného členského státu lze považovat za příznivější opatření (viz oddíl 3), může členský stát B dotčenou osobu „zpětně předat“ do členského státu A; postupy týkající se „zpětného předání“ neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí do jiného členského státu se řídí vnitrostátním právem.
- Státní příslušník třetí země, kterému byly po neoprávněném vstupu do členského státu A sejmuty otisky prstů a který nepožádal o azyl v členském státě A, je posléze zadržen v členském státě B. Může členský stát B předat tuto osobu zpět do členského státu A v souladu s dublinskými pravidly?
 - Nikoliv. Jelikož neexistuje žádná souvislost s azylovým řízením, dublinské nařízení se nepoužije.

5.4 Neoprávněně pobývající státní příslušník třetí země, který má oprávnění k pobytu v jiném členském státě

Právní základ: směrnice o navrácení – čl. 6 odst. 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.

Toto ustanovení, které nahrazuje podobné pravidlo obsažené v čl. 23 odst. 2 a 3 Úmluvy k provedení Schengenské dohody⁽¹⁾, předpokládá, že by rozhodnutí o navrácení nemělo být vydáno neoprávněně pobývajícímu státnímu příslušníkovi třetí země, který je držitelem platného povolení k pobytu v jiném členském státě. V těchto případech by se mělo od státního příslušníka třetí země v první řadě vyžadovat, aby neprodleně odešel na území členského státu, v němž má oprávnění k pobytu. Rozhodnutí o navrácení je nutno přijmout pouze v případě, že dotčená osoba této žádosti nevyhoví, nebo v případě hrozby pro veřejný pořádek či národní bezpečnost.

⁽¹⁾ Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (Úř. věst. L 239, 22.9.2000, s. 19).

Bližší objasnění:

- Formu, v jaké je vydána žádost, aby státní příslušník třetí země „neprodleně odešel na území tohoto jiného členského státu“, je nutno stanovit v souladu s vnitrostátními právními předpisy. Doporučuje se vydávat rozhodnutí písemně a s odůvodněním. Aby se zamezilo nedorozumění, nemělo by být toto rozhodnutí označeno jako „rozhodnutí o navrácení“.
- Lhůta k odchodu zpět do jiného členského státu: Obecný údaj ohledně doby, která by měla uplynout mezi žádostí o odchod na území jiného členského státu a okamžikem, k němuž je vydáno rozhodnutí o navrácení v souladu s čl. 6 odst. 1, nelze uvést. Vhodnou lhůtu je třeba zvolit v souladu s vnitrostátními právními předpisy, přičemž se přihlédne k individuální situaci, zásadě proporcionality a skutečnosti, že v právním ustanovení je použit výraz „neprodleně“. Doba, která uplyne mezi žádostí o odchod do jiného členského státu a vydáním rozhodnutí o navrácení podle čl. 6 odst. 1, se nesmí započítávat do případné lhůty k dobrovolnému opuštění území, jelikož tato lhůta je součástí rozhodnutí o navrácení a začne běžet teprve po jeho vydání.
- Kontrola odchodu do jiného členského státu: Právo Unie neupřesňuje, jak je nutno kontrolovat splnění povinnosti odejít zpět do jiného členského státu. Členské státy by měly v souladu s vnitrostátními právními předpisy zajistit, aby bylo dodržování jejich rozhodnutí náležitě kontrolováno.
- Ověření platnosti povolení vydaných jiným členským státem: V současnosti neexistuje ústřední systém pro výměnu informací mezi členskými státy ohledně této záležitosti. Členské státy se vybízejí, aby vzájemně spolupracovaly na dvoustranném základě a neprodleně si poskytovaly příslušné informace v souladu s vnitrostátními právními předpisy a dvoustrannými dohodami o spolupráci. K tomuto účelu lze využít rovněž existující vnitrostátní kontaktní místa (např. kontaktní místa uvedená v příloze 2 schengenské příručky ⁽¹⁾).
- Pojem „povolení k pobytu nebo jiné povolení zakládající oprávnění k pobytu“ ⁽²⁾ je velmi obecný a zahrnuje jakýkoli udělený status nebo povolení vydané členským státem, jež zakládají oprávnění k pobytu a neznamenají pouze souhlas s dočasným odkladem návratu/vyhoštění.

Uvedený pojem zahrnuje následující:

- dlouhodobé vízum (jednoznačně zakládá oprávnění k pobytu),
- dočasné humanitární povolení (pokud toto povolení zakládá oprávnění k pobytu a nepředstavuje pouze odklad návratu),
- povolení k pobytu, jehož platnost vypršela, na základě dosud platného statusu mezinárodní ochrany (status mezinárodní ochrany nezávisí na platnosti dokladu, který jej prokazuje),
- platné vízum v neplatném cestovním dokladu (jehož platnost vypršela). Podle příslušných právních předpisů Unie není přípustné vydat vízum s dobou platnosti přesahující platnost cestovního dokladu. Případ platného víza v cestovním dokladu, jehož platnost vypršela, by se proto neměl v praxi vyskytnout. Pokud však k tomu přesto dojde, neměl by být dotčený státní příslušník třetí země neprávem penalizován. Pokud jde o podrobné pokyny k příslušným pravidlům týkajícím se vydávání víz, viz aktualizovaná Příručka pro zpracování žádostí o víza a provádění změn v udělených vízech – část II, body 4.1.1 a 4.1.2 ⁽³⁾).

Uvedený pojem nezahrnuje následující:

- povolení k pobytu, jehož platnost vypršela, a to na základě ukončeného pobytového statusu,
 - padělané a falešné cestovní doklady nebo povolení k pobytu,
 - doklad potvrzující dočasný odklad vyhoštění,
 - tolerování (pokud tolerování neznamená oprávnění k pobytu).
- Obecné pravidlo nevyhoštění do jiných členských států: Pokud státní příslušník třetí země nesouhlasí s dobrovolným odchodem podle čl. 6 odst. 2 do členského státu, v němž má povolení k pobytu, použije se čl. 6 odst. 1 a přijme se rozhodnutí o navrácení, které ukládá přímý návrat do třetí země. Není možné předat danou osobu zpět do jiného

⁽¹⁾ Doporučení Komise K(2006) 5186 ze dne 6. listopadu 2006, kterým se zavádí „Praktická příručka pro příslušníky pohraniční stráže (schengenská příručka)“ pro použití příslušnými orgány členských států při výkonu hraniční kontroly osob, a následné změny.

⁽²⁾ Tento pojem představuje „univerzální“ ustanovení, které se vztahuje rovněž na případy, jež jsou z definice „povolení k pobytu“ v čl. 2 odst. 16 písm. b) bodech i) a ii) Schengenského hraničního kodexu výslovně vyloučeny.

⁽³⁾ Rozhodnutí Komise K(2010) 1620 ze dne 19. března 2010, kterým se stanoví Příručka pro zpracování žádostí o víza a provádění změn v udělených vízech, a následné změny.

členského státu s použitím síly, ledaže tuto možnost výslovně stanoví existující dvoustranná dohoda mezi členskými státy, která byla v platnosti již dne 13. ledna 2009 (viz oddíl 5.5), nebo v určitých případech, kdy návrat/vyhoštění do třetí země nejsou možné a členský stát, který povolení k pobytu vydal, s převzetím dotčené osoby souhlasí.

- Nevydání zákazu vstupu do EU při použití čl. 6 odst. 2: Při zpětném předávání neoprávněně pobývajících státního příslušníka třetí země do jiného členského státu podle čl. 6 odst. 2 nelze vydat zákaz vstupu do EU podle článku 11, jelikož se článek 11 použije jen v souvislosti s vydáváním rozhodnutí o navrácení, a nikoli v případech pouhého „zpětného předání“ do jiného členského státu. Z praktického hlediska je mimoto zbytečné vydávat zákaz vstupu do EU v situaci, kdy dotčená osoba bude nadále oprávněně pobývat v jiném členském státě.
- Bezodkladný odchod vyžadovaný z důvodů veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti: Ve výjimečných případech, jimiž se zabývá ustanovení čl. 6 odst. 2 (druhá část druhé věty), musí být dotčené osobě bezodkladně vydáno rozhodnutí o navrácení a musí být vyhoštěna do třetí země. O této skutečnosti je třeba informovat členský stát, v němž má tato osoba oprávnění k pobytu.

Praktický příklad:

- Která ustanovení směrnice o navrácení by se měla použít s ohledem na státní příslušníky třetích zemí odhalené v členském státě A, kteří mají platné povolení k pobytu vydané členským státem B a současně se jich týká záznam v SIS (zákaz vstupu) iniciovaný členským státem C?
- Členský stát A by měl použít čl. 6 odst. 2 směrnice a požádat dotčenou osobu o odchod do členského státu B. Co se týká společné existence zákazu vstupu vydaného členským státem C a povolení k pobytu vydaného členským státem B, toto je nutno objasnit na dvoustranném základě mezi členským státem, který inicioval záznam (C), a členským státem, který vydal povolení (B), v souladu s čl. 25 odst. 2 Úmluvy k provedení Schengenské dohody.

5.5 Neoprávněně pobývajících státní příslušníků třetí země, na něž se vztahují existující dvoustranné dohody mezi členskými státy

Právní základ: směrnice o navrácení – čl. 6 odst. 3

- Orientační seznam existujících dvoustranných dohod o zpětném přebírání osob, které byly uzavřeny mezi členskými státy, je uveden na této internetové stránce: <http://rsc.eui.eu/RDP/research/analyses/ra/>

Členské státy mohou upustit od vydání rozhodnutí o navrácení státního příslušníka třetí země neoprávněně pobývajících 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 (tj. 13. ledna 2009). V takovém případě použije členský stát, který dotčeného státního příslušníka třetí země převzal, odstavec 1.

Toto ustanovení předpokládá (jako výjimku a ve formě „ustanovení o pozastavení“) možnost, aby členské státy zpětně předávaly nelegální migranty do jiných členských států podle dvoustranných dohod nebo ujednání, jež existovaly ke dni 13. ledna 2009.

Historická připomínka/vysvětlivka: Toto ustanovení bylo zahrnuto do znění směrnice o navrácení v pozdní fázi jednání na základě důrazné žádosti některých členských států, které trvaly na tom, že by jim směrnice o navrácení neměla ukládat povinnost měnit zavedené postupy přebírání/zpětného předávání neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí do jiných členských států podle dvoustranných dohod.

Zásada, na níž je směrnice o navrácení založena, se týká přímého navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí z EU do třetích zemí. Čl. 6 odst. 3 směrnice tedy stanoví výjimku, která se týká pouze povinnosti členského státu, na jehož území se státní příslušník třetí země nachází, vydat rozhodnutí o navrácení: tato povinnost pak přísluší členskému státu, který dotčenou osobu převezme. Dotčené ustanovení nestanoví další výjimku z oblasti působnosti směrnice o navrácení, kromě výjimek, které jsou již stanoveny v čl. 2 odst. 2 – viz rozsudek ESD ve věci *Affum*, C-47/15, body 82–85.

Bližší objasnění:

- Následné použití dvoustranných dohod mezi členskými státy A–B a B–C: Směrnice o navrácení, a zejména čl. 6 odst. 3, výslovně nezakazuje „dominové“ přebírání podle existujících dvoustranných ujednání. Je však důležité, aby jeden členský stát nakonec provedl celé řízení o navrácení v souladu se směrnicí. Jelikož tento druh následných postupů je pro správní orgány nákladný a pro navrácené osoby znamená další nepohodlí, členské státy se vybízejí, aby od této praktiky upustily.

- Nevydání zákazů vstupu platných pro celou EU při použití čl. 6 odst. 3: Při zpětném předávání neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetí země do jiného členského státu podle čl. 6 odst. 3 nelze vydat zákaz vstupu do EU podle článku 11, jelikož článek 11 se použije jen v souvislosti s vydáváním rozhodnutí o navrácení, a nikoli v případech pouhého „zpětného předání“ do jiného členského státu. Z praktického hlediska je mimoto zbytečné vydat zákaz vstupu do EU v situaci, kdy dotčená osoba dosud EU neopustila. Co se týká možnosti vydat ve výjimečných případech čistě vnitrostátní zákazy vstupu podle čl. 25 odst. 2 Úmluvy k provedení Schengenské dohody, viz oddíl 11.8.
- Rozhodnutí o přemístění státního příslušníka třetí země do jiného členského státu: Toto rozhodnutí je jedním z opatření upravených směrnicí o navrácení k ukončení neoprávněného pobytu a přípravou fází k vyhoštění z území Unie. Členské státy proto musí toto rozhodnutí přijmout s náležitou péčí a bez průtahů, aby přemístění do členského státu příslušného pro řízení o navrácení proběhlo co nejdříve – viz rozsudek ESD ve věci *Affum*, C-47/15, bod 87.
- Jelikož pojem „navrácení“ podle směrnice o navrácení znamená vždy navrácení do třetí země, doporučuje se nazvat tento druh vnitrostátního rozhodnutí „rozhodnutím o přemístění“ nebo „rozhodnutím o zpětném předání“, a nikoli „rozhodnutím o navrácení“.
- Ustanovení o pozastavení: Ustanovení čl. 6 odst. 3 je výslovným ustanovením o „pozastavení“. Členské státy mohou využít možnost stanovenou v čl. 6 odst. 3 pouze v souvislosti s dvoustrannými ujednáními o zpětném přebírání osob, která vstoupila v platnost před 13. lednem 2009. Ustanovení čl. 6 odst. 3 se může i nadále vztahovat na existující dohody, které byly znovu sjednány/obnoveny po 13. lednu 2009, pokud znovu sjednaná/obnovená dohoda představuje změnu již existující dohody a je jako taková jednoznačně označena. Představuje-li znovu sjednaná/obnovená dohoda „aliud“ (zcela novou dohodu s odlišným obsahem), ustanovení čl. 6 odst. 3 se na ni již nevztahuje.
- Dohody o zpětném přebírání osob uzavřené mezi členskými státy Schengenu a Spojeným královstvím: Za účelem výkladu čl. 6 odst. 3 se Spojené království považuje za členský stát.

5.6 Neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetí země, který využívá humanitární (nebo jiné) povolení

Právní základ: směrnice o navrácení – čl. 6 odst. 4

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

Členské státy mohou neoprávněně pobývajícím státním příslušníkovi třetí země kdykoliv udělit povolení k pobytu nebo oprávnění k pobytu. V takovém případě je probíhající řízení o navrácení ukončeno a již vydané rozhodnutí o navrácení nebo vyhoštění je v závislosti na povaze povolení nutno zrušit nebo pozastavit. Totéž platí v případech, kdy členské státy musí udělit oprávnění k pobytu, například po podání žádosti o azyl.

Je na členských státech, aby rozhodly, který postup (zrušení nebo pozastavení rozhodnutí o navrácení) použijí, a to s přihlédnutím k povaze a pravděpodobné době platnosti povolení nebo oprávnění k pobytu, které bylo uděleno, a k potřebě zajistit účinné řízení o navrácení. Ve věci *J. N.*, C-601/15 ⁽¹⁾, bodech 75–80 však ESD rozhodl, že pokud určitý členský stát poskytne právo na setrvání na svém území státnímu příslušníkovi třetí země, který podal žádost o mezinárodní ochranu a na kterého se již před podáním žádosti vztahovalo rozhodnutí o navrácení, měl by dotčený členský stát výkon rozhodnutí o navrácení pozastavit (a nikoliv rozhodnutí zrušit) do doby, než bude přijato rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu (viz také oddíl 7).

5.7 Neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetí země, který je účastníkem probíhajícího řízení o obnovení povolení

Právní základ: směrnice o navrácení – čl. 6 odst. 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.

Členské státy mohou upustit od vydání rozhodnutí o navrácení neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí, kteří čekají na rozhodnutí o obnovení povolení. Toto ustanovení má chránit státní příslušníky třetích zemí, kteří v členském státě pobývali určitou dobu oprávněně a kteří se kvůli průtahům v řízení o obnovení povolení dočasně stali neoprávněně pobývajícími osobami. Toto ustanovení odkazuje na probíhající řízení o obnovení povolení k pobytu

⁽¹⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. února 2016 ve věci *J. N.*, C-601/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:84.

pouze v členském státě zadržení („*tento členský stát*“). Členské státy se vybízejí, aby toto ustanovení použily také v případech, kdy je pravděpodobné, že žádost o obnovení povolení bude vyřízena kladně, a aby poskytly dotčeným osobám přinejmenším stejné zacházení, jaké je poskytováno navraceným osobám během lhůty k dobrovolnému opuštění území nebo během odkladu navrácení.

Toto ustanovení se nevztahuje na probíhající řízení o obnovení povolení k pobytu v jiném členském státě. Skutečnost, že určitá osoba je účastníkem probíhajícího řízení o obnovení povolení k pobytu v jiném členském státě, však může v určitých situacích odůvodnit odklad navrácení v souladu s čl. 9 odst. 2 nebo uplatnění příznivějších opatření podle čl. 4 odst. 3.

5.8 Zvláštní pravidla stanovená ve směrnici o legální migraci, která se týkají zpětného přebírání osob mezi členskými státy v případech mobility uvnitř Unie

Právní základ: směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/66/EU ⁽¹⁾ („směrnice o převedení v rámci společnosti“) – článek 23; směrnice Rady 2003/109/ES ⁽²⁾ („směrnice o dlouhodobých rezidentech“) (ve znění směrnice Rady 2011/51/EU ⁽³⁾) – články 12 a 22; směrnice Rady 2009/50/ES ⁽⁴⁾ („směrnice o modré kartě“) – článek 18

Výše uvedené směrnice obsahují zvláštní pravidla týkající se zpětného přebírání osob mezi členskými státy v případech mobility uvnitř EU u určitých kategorií státních příslušníků třetích zemí (osoby převedené v rámci společnosti, držitelé modré karty EU, dlouhodobí rezidenti). Tato ustanovení je nutno pokládat za *leges speciales* (konkrétnější předpisy), která se v případech, na něž se výslovně vztahují zmíněné směrnice, použijí v prvé řadě.

6. DOBROVOLNÉ OPUŠTĚNÍ ÚZEMÍ

Právní základ: směrnice o navracení – čl. 7 odst. 1

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

Podpora dobrovolného opuštění území je jedním z hlavních cílů směrnice o navracení. Pokud neexistuje důvod k domněnce, že by došlo k narušení účelu navracení, upřednostňuje se dobrovolné opuštění území v souladu s povinností návratu před vyhoštěním, a to z trojího důvodu: jelikož je důstojnější, bezpečnější a často i nákladově efektivnější možností navracení.

Během lhůty k dobrovolnému opuštění území se na dotčeného státního příslušníka třetí země vztahuje povinnost návratu, ačkoli splnění této povinnosti lze vymáhat až po uplynutí této lhůty nebo v případě, že vznikne nebezpečí útěku nebo dojde k ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo národní bezpečnosti, nebo pokud je žádost o oprávněný pobyt zamítnuta jakožto zjevně nedůvodná nebo podvodná (viz oddíl 6.3). Členské státy se vybízejí, aby možnost dobrovolného opuštění území poskytly co nejvyššímu počtu navracených osob a aby od ní upustily v případech, kdy existuje nebezpečí, že by to mohlo bránit účelu řízení o navracení.

Poslední věta čl. 7 odst. 1 umožňuje členským státům, aby rozhodly, zda budou muset státní příslušníci třetích zemí o poskytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území požádat. V takovém případě musí být státní příslušníci třetích zemí o možnosti podat žádost o lhůtu k dobrovolnému opuštění území informováni individuálně. Obecné informativní přehledy pro veřejnost (např. oznámení možnosti podat takovouto žádost na internetových stránkách imigračního úřadu nebo vytištění letáků a jejich vyvěšení na informačních panelech v prostorách místních imigračních orgánů) mohou být užitečné, vždy však musí být doplněny individualizovanými informacemi. Tyto informace by měly být poskytovány nezletilým osobám způsobem vhodným pro děti, přiměřeným jejich věku a s ohledem na souvislosti, a zvláštní pozornost by se měla věnovat situaci nezletilých osob bez doprovodu.

Členské státy mohou také rozhodnout, že poskytnou lhůtu k dobrovolnému opuštění území na základě žádosti určitým kategoriím neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (například těm, jejichž žádost o oprávněný pobyt byla zamítnuta jakožto zjevně nedůvodná nebo podvodná) nebo lhůtu pro získání podpory (například pomoc při opětovném začleňování), a že v ostatních případech ji poskytnou bez předchozí žádosti.

⁽¹⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/66/EU ze dne 15. května 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí na základě převedení v rámci společnosti (Úř. věst. L 157, 27.5.2014, s. 1).

⁽²⁾ Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (Úř. věst. L 16, 23.1.2004, s. 44).

⁽³⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU ze dne 11. května 2011, kterou se rozšiřuje oblast působnosti směrnice Rady 2003/109/ES na osoby požívající mezinárodní ochrany (Úř. věst. L 132, 19.5.2011, s. 1).

⁽⁴⁾ Směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci (Úř. věst. L 155, 18.6.2009, s. 17).

Komise doporučuje, aby lhůtu k dobrovolnému opuštění území poskytovaly členské státy v návaznosti na žádost dotčených státních příslušníků třetích zemí, a přitom zajišťovaly, aby informace nezbytné pro podání žádosti byly státním příslušníkům třetích zemí poskytovány řádně a systematicky.

Programy asistovaného dobrovolného návratu: Směrnice o navrácení sice členským státům neukládá povinnost zřídit program asistovaného dobrovolného návratu, v jejím 10. bodě odůvodnění se však uvádí, že „za účelem podpory dobrovolného návratu by členské státy měly rozšířit pomoc a poradenství při navrácení a co nejúčinněji využívat příslušných možností financování“. Členské státy se proto důrazně vyzývají, aby v rámci všech řízení zpřístupnily programy asistovaného dobrovolného návratu jako součást úsilí o podporu humánnějšího a důstojnějšího navrácení a aby obecně zvýšily účinnost navrácení. Aby usnadnily přístup k těmto systémům a zajistily, že se dotčení státní příslušníci třetích zemí budou rozhodovat informovaně, měly by členské státy zajistit odpovídající šíření informací o dobrovolném návratu a o programech asistovaného dobrovolného návratu, a to i ve spolupráci s vnitrostátními orgány, které mohou být v přímém kontaktu se státními příslušníky třetích zemí (například vzdělávací, sociální a zdravotnické služby), nevládními organizacemi a jinými subjekty. Nezletilým osobám by tyto informace měly být poskytovány způsobem vhodným pro děti, přiměřeným jejich věku a s ohledem na souvislosti. Vnitrostátní programy by se měly řídit Nezávaznými společnými normami pro programy asistovaného dobrovolného návratu (a reintegrace) prováděnými členskými státy ⁽¹⁾, jež vypracovala Komise ve spolupráci s členskými státy a schválila Rada pro spravedlnost a vnitřní věci ve svých závěrech z 9.–10. června 2016 ⁽²⁾.

Odborná skupina pro navrácení (*Return Expert Group, REG*) Evropské migrační sítě (EMS) usiluje o usnadnění lepší praktické spolupráce mezi státy a zúčastněnými stranami v oblasti programů navrácení, asistovaného dobrovolného návratu a reintegrace. Měla by být hlavním nástrojem pro shromažďování a sdílení informací a členské státy se vybízejí, aby ji aktivně využívaly.

Bližší objasnění:

- Obecnou zásadou je lhůta v délce sedmi až třiceti dnů. Členské státy musí stanovit lhůtu, která dodržuje tento časový rámec, pokud konkrétní okolnosti jednotlivých případů neodůvodňují její prodloužení v souladu s čl. 7 odst. 2 směrnice o navrácení (viz oddíl 6.1).
- Poskytnutí lhůty v délce 60 dnů jako obecného pravidla by nebylo slučitelné s harmonizací a „společnými pravidly“ stanovenými ve směrnici o navrácení, pokud jde o lhůtu v délce sedmi až třiceti dnů, nelze ji proto odůvodnit jako příznivější ustanovení podle čl. 4 odst. 3. Na lhůty v rozmezí od 30 do 60 dnů (tj. přesahující rozmezí harmonizované v odstavci 1), které mohou být poskytnuty pouze za zvláštních okolností (uvedených v odstavci 2), se však vztahuje čl. 7 odst. 2 směrnice o navrácení.
- V souladu s požadavky vyplývajícími z práva být vyslechnut, které je stanoveno v čl. 41 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie, by členské státy měly navráceným osobám poskytnout možnost upřesnit individuální okolnosti a potřeby, jež je nutno vzít v úvahu při stanovení lhůty, která bude poskytnuta, a to v případech, kdy je lhůta k dobrovolnému opuštění území stanovena z moci úřední, i v případech, kdy je tato lhůta stanovena na žádost navrácené osoby.
- Ačkoli směrnice o navrácení zakazuje nucené navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí během lhůty k dobrovolnému opuštění území, nebrání členským státům zahájit během této lhůty nezbytné správní postupy směřující k případnému výkonu rozhodnutí o navrácení (například navázání kontaktů s orgány třetích zemí za účelem získání cestovních dokladů, organizace logistiky pro vyhoštění).

Na základě individuálního posouzení situace státního příslušníka třetí země, a zejména s ohledem na reálnost návratu a ochotu státního příslušníka třetí země ke spolupráci s příslušnými orgány, Komise doporučuje, aby členské státy poskytovaly k dobrovolnému opuštění území nejkratší možnou lhůtu, která je třeba k organizaci a provedení návratu. Lhůta delší sedmi dnů by měla být poskytnuta pouze tehdy, když státní příslušník třetí země při procesu navrácení aktivně spolupracuje.

6.1 Prodloužení lhůty k dobrovolnému opuštění území

Právní základ: směrnice o navrácení – čl. 7 odst. 2

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

⁽¹⁾ Dokument Rady 8829/16.

⁽²⁾ Dokument Rady 9979/16.

Pro prodloužení lhůty k dobrovolnému opuštění území neexistuje předem stanovený maximální časový limit a s každým jednotlivým případem je nutno zacházet podle jeho skutkové podstaty v souladu s vnitrostátními prováděcími právními předpisy a správními postupy. Členské státy mají širokou posuzovací pravomoc při stanovení, zda je prodloužení lhůty k dobrovolnému opuštění území „vhodné“. S přihlédnutím k odkazu na školou povinné děti lze prodloužit lhůtu k dobrovolnému opuštění území až do konce pololetí nebo školního roku, nebo až po dobu jednoho školního roku, za předpokladu, že je to v nejvlastnějším zájmu dítěte a že všechny relevantní okolnosti projednávaného případu byly řádně zohledněny.

Prodloužení lhůty o více než třicet dnů lze poskytnout od samého počátku (v okamžiku vydání rozhodnutí o navrácení), pokud je to odůvodněno individuálním posouzením okolností případu. Není nutné stanovit nejprve třicetidenní lhůtu a poté ji prodloužit.

Výraz „je-li to nutné“ odkazuje na okolnosti spadající do sféry vlivu navrácené osoby i do sféry vlivu navracejícího státu. Členské státy mají prostor pro uvážení, pokud jde o obsah a míru regulace ve vnitrostátních prováděcích právních předpisech týkajících se této záležitosti.

Ve vnitrostátních prováděcích právních předpisech a správních postupech by měly být výslovně zohledněny tři dílčí případy zmíněné v čl. 7 odst. 2 (délka pobytu, školou povinné děti, rodinné vazby). Správní předpisy členských států mohou být podrobnější a stanovit i jiné důvody prodloužení, neměly by však být méně přesné, aby nenarušovaly harmonizaci.

6.2 Povinnosti do doby dobrovolného opuštění území

Právní základ: směrnice o navrácení – čl. 7 odst. 3

Po dobu běhu lhůty k dobrovolnému opuštění území lze uložit některé povinnosti, jejichž cílem je předcházet nebezpečí útěku, jako je pravidelné hlášení se orgánům, složení přiměřené finanční záruky, odevzdání dokladu nebo povinnost pobývat na určitém místě.

Povinnosti stanovené v čl. 7 odst. 3 směrnice o navrácení mohou být uloženy v případě, že je třeba zabránit nebezpečí útěku. Pokud z individuálního posouzení případu vyplývá, že neexistují žádné zvláštní okolnosti, nejsou tyto povinnosti odůvodněné – viz rozsudek ESD ve věci *El Dridi*, C-61/11, bod 37: „Z článku 7 odst. 3 a 4 uvedené směrnice vyplývá, že členské státy mohou na jedné straně osobě, o jejíž navrácení bylo rozhodnuto, uložit povinnost pravidelně se hlásit orgánům, složit přiměřenou finanční záruku, odevzdat doklady nebo pobývat na určitém místě, nebo na druhé straně poskytnout lhůtu k dobrovolnému opuštění území kratší než sedm dní, či dokonce takovou lhůtu neposkytnout, pouze za mimořádných okolností, jako je nebezpečí útěku.“ Komise doporučuje, aby členské státy tuto možnost využívaly s cílem zabránit nebezpečí útěku během lhůty k dobrovolnému opuštění území.

Pozornost je třeba věnovat skutečnosti, že možnost členských států uložit určité povinnosti může představovat pro navrácenou osobu výhodu, jelikož umožňuje poskytnout lhůtu k dobrovolnému opuštění území i v případech, kdy by jinak dotčená osoba nebyla pro toto zacházení způsobilá.

Není možné uvést obecně použitelný údaj o tom, co představuje „přiměřenou finanční záruku“. Každopádně je nutné dodržet zásadu proporcionality, což znamená, že výška částky by měla zohledňovat individuální situaci navrácené osoby. Stávající praxe v členských státech předpokládá částky v rozmezí přibližně od 200 do 5 000 eur.

Je-li to v určitém jednotlivém případě nezbytné, mohou být povinnosti uvedené v čl. 7 odst. 3 uloženy rovněž kumulativně.

Při ukládání povinností podle čl. 7 odst. 3 by členské státy měly vzít v úvahu individuální situaci navrácené osoby a zajistit plné respektování zásady proporcionality. Členské státy musí zamezit uložení povinností, které nelze fakticky splnit (pokud např. dotčená osoba nemá cestovní doklad, nebude jej moci předložit).

6.3 Kontraindikace

Právní základ: směrnice o navrácení – čl. 7 odst. 4

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

Členské státy mohou upustit od poskytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území v případech (taxativně vyjmenovaných v čl. 7 odst. 4 směrnice o navrácení), kdy existují „kontraindikace“, tj. tehdy, hrozí-li nebezpečí, že státní příslušník třetí země uprchne (viz oddíl 1.6), nebo představuje-li hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo národní bezpečnost (existuje například předchozí odsouzení za závažné trestné činy spáchané i v jiných členských státech), a pokud byla žádost o oprávněný pobyt (například žádost o azyl, žádost o obnovení nebo udělení povolení k pobytu) zamítnuta jakožto zjevně nedůvodná nebo podvodná.

Pokud je možné na základě individuálního posouzení stanovit, že tyto „kontraindikace“ v konkrétním případě existují, lhůta k dobrovolnému opuštění území by neměla být poskytnuta a lhůta kratší než 7 dnů by měla být poskytnuta pouze v případě, že nebrání vnitrostátním orgánům provést vyhoštění.

Členské státy však mohou posouzení situace kdykoli změnit (navracená osoba, která dříve nespolupracovala, může změnit svůj postoj a přijmout nabídku na asistovaný dobrovolný návrat) a poskytnout lhůtu k dobrovolnému opuštění území, ačkoliv původně hrozilo nebezpečí útoku.

Bližší objasnění:

- Není možné vyloučit u všech neoprávněně vstupujících osob obecně možnost poskytnout lhůtu k dobrovolnému opuštění území. Takovéto zevšeobecnující pravidlo by bylo v rozporu s definicí nebezpečí útoku, zásadou proporcionality a povinností provést posouzení v každém jednotlivém případě a narušilo by „užitečný účinek“ článku 7 (podpora dobrovolného opuštění území).
- Podle čl. 7 odst. 4 lze vyloučit státní příslušníky třetích zemí, kteří podali neodůvodněnou žádost. Ustanovení čl. 7 odst. 4 se výslovně vztahuje na zjevně nedůvodné nebo podvodné žádosti. Neodůvodněné žádosti obvykle znamenají vyšší míru trestuhodného jednání než zjevně nedůvodné žádosti; ustanovení čl. 7 odst. 4 je proto nutno vykládat v tom smyslu, že se vztahuje i na neodůvodněné žádosti.
- Je rovněž možné vyloučit osoby, které představují hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo národní bezpečnost. V tomto ohledu ESD v rozsudku ve věci *Zh. a O., C-554/13* (!) objasnil, že členské státy mají v podstatě možnost v souladu s vnitrostátními potřebami určit požadavky veřejného pořádku. Pojem „nebezpečí útoku“ se liší od pojmu „hrozba pro veřejný pořádek“. Pojem „hrozba pro veřejný pořádek“ předpokládá kromě narušení společenského pořádku, které představují všechna porušení práva, existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého základního zájmu společnosti. Členský stát nemůže mít za to, že státní příslušník třetí země představuje hrozbu pro veřejný pořádek jen v důsledku toho, že je tento státní příslušník podezřelý ze spáchání činu, který je kvalifikován jako přečin nebo trestný čin podle vnitrostátních právních předpisů, či byl za takový čin odsouzen v trestním řízení. Při posouzení každého jednotlivého případu, které je nutno provést, jsou důležité i jiné faktory, jako je povaha a závažnost tohoto činu, doba, která uběhla od spáchání tohoto činu, a jakákoli skutečnost, která souvisí s věrohodností podezření ze spáchání přečinu nebo trestného činu vytýkaného dotčenému státnímu příslušníkovi třetí země.

6.4 Dodržování v praxi – průjezd pozemní cestou

Příloha 39 schengenské příručky „Standardní formulář pro uznání rozhodnutí o navrácení pro účely pozemního průjezdu“

Mapa zúčastněných členských států (k dispozici v oddíle věnovaném šetření EMS ad hoc, navrácení, 2015, na internetových stránkách EMS na portálu Europa)

Připomínka/vysvětlivka: Navracená osoba, která ve lhůtě k dobrovolnému opuštění území hodlá opustit území EU pozemní cestou, nemusí mít platné vízum či jiné povolení k průjezdu přes ostatní členské státy do své země návratu, proto se vystavuje riziku, že na cestě bude zadržena/zastavena policií a že jí tranzitní stát vydá druhé rozhodnutí o navrácení. To je v rozporu s politickým cílem směrnice o navrácení, kterým je zajistit účinné navrácení, a to i prostřednictvím dobrovolného návratu.

Vhodné a přiměřené řešení nepředstavuje vydání průjezdního víza navracené osobě, jelikož udělení víza neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí, kteří musí opustit dané území, by bylo v rozporu s pravidly EU týkajícími se víz. Mimoto se nezdá, že by tranzitní členské státy byly motivovány k vydávání tohoto druhu víz (nebezpečí útoku a/nebo vznik nákladů na vyhoštění), a v praxi by proto často odmítly vízum vydat. Řešením není ani poskytnutí „evropského průkazu“ navracené osobě: v případě neexistence jednoznačně stanovené právní povahy a právních účinků tohoto průkazu by se navracená osoba – z přísně právního hlediska – v tranzitním státě i nadále považovala za neoprávněně pobývající osobu, a mohlo by jí proto být vydáno nové rozhodnutí o navrácení v souladu s čl. 6 odst. 1.

(!) Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. června 2015 ve věci *Zh. a O., C-554/13*, ECLI:EU:C:2015:377.

Jedním ze způsobů, jak tomuto problému zamezit, je podpora přímého navracení do třetích zemí leteckou cestou. To však může být pro navracenou osobu nákladné a nepraktické.

Postupem, který Komise výslovně doporučuje, je to, aby tranzitní členské státy uznávaly rozhodnutí o navracení vydaná prvním členským státem v souladu s přílohou 39 schengenské příručky „Standardní formulář pro uznání rozhodnutí o navracení pro účely pozemního průjezdu“ (který Komise vydala v září 2011 po konzultacích s dotčenými členskými státy na technické úrovni a diskusích v rámci pracovní skupiny Rady Evropské unie pro migraci – vyhoštění).

Podle tohoto postupu může tranzitní členský stát uznat rozhodnutí o navracení včetně lhůty k dobrovolnému opuštění území, kterou poskytl první členský stát, a nechá navracenou osobu projet na základě uznaného rozhodnutí a uznané lhůty k dobrovolnému opuštění území. Tento postup přináší výhodu spočívající v tom, že tranzitní členský stát nemusí vydat nové rozhodnutí o navracení a může první členský stát požádat o úhradu veškerých nákladů souvisejících s vyhoštěním, pokud nastanou problémy a navracenou osobu je třeba vyhostit na náklady tranzitního státu (s použitím rozhodnutí Rady 2004/191/ES ⁽¹⁾).

Členské státy, které se dosud zdráhají využívat tuto dobrovolnou možnost (jako odesílající nebo přijímající členský stát), se vybízejí, aby se k ní připojily a aby Komisi a ostatní členské státy informovaly o své účasti.

Bližší objasnění:

- Forma uznání: Velmi široké a obecné znění směrnice 2001/40/ES poskytuje prostor pro uvážení, pokud jde o praktické způsoby (procesní podrobnosti) vzájemného uznávání podle praktických potřeb a vnitrostátních právních předpisů. Formulář navrhovaný v příloze 39 schengenské příručky je jednou z možností, nepředstavuje však jediný způsob, jak postupovat.
- Z právního hlediska jsou členským státem B uznány všechny příslušné prvky rozhodnutí o navracení vydaného členským státem A, včetně uznání prohlášení o neoprávněném pobytu státního příslušníka třetí země a o poskytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území, s účinkem pro území uznávajícího členského státu B.
- Uznávající členský stát má k dispozici tři různé „záruky“, a to konkrétně:
 - 1) standardní formulář v příloze 39 se použije pouze dobrovolně; to členským státům vždy ponechává možnost neuznat v konkrétním jednotlivém případě rozhodnutí o navracení vydané jiným členským státem;
 - 2) první členský stát může lhůtu k dobrovolnému opuštění území podle článku 7 směrnice o navracení poskytnout pouze tehdy, neexistují-li „kontraindikace“, jako je nebezpečí útěku. Posouzení osobní situace navracené osoby v souladu s článkem 7, které musí provést první členský stát, může pro uznávající tranzitní členský stát představovat užitečné ujištění;
 - 3) pokud se vyskytnou problémy a navracená osoba musí být vyhoštěna na náklady tranzitního státu, lze veškeré náklady spojené s vyhoštěním účtovat prvnímu členskému státu, a to na základě rozhodnutí 2004/191/ES.

6.5 Dodržování v praxi – tranzit leteckou cestou

Směrnice Rady 2003/110/ES ⁽²⁾ o pomoci při tranzitu za účelem vyhoštění leteckou cestou stanoví právní rámec pro spolupráci mezi příslušnými orgány na tranzitních letištích členských států, pokud jde doprovázené i nedoprovázené vyhoštění leteckou cestou. Pojem „nedoprovázené vyhoštění“ uvedený ve zmíněné směrnici (která byla přijata o pět let dříve než směrnice o navracení) lze vykládat rovněž v tom smyslu, že zahrnuje „dobrovolné opuštění území“ ve smyslu směrnice o navracení ⁽³⁾. Komise doporučuje využívat směrnici 2003/110/ES systematicky při organizování tranzitu leteckou cestou v rámci dobrovolného opuštění území (viz rovněž oddíl 7.2).

⁽¹⁾ Rozhodnutí Rady 2004/191/ES ze dne 23. února 2004 o kritériích a praktických opatřeních k vyrovnaní finančních nevyvážeností vzniklých v souvislosti s používáním směrnice 2001/40/ES o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 60, 27.2.2004, s. 55).

⁽²⁾ Směrnice Rady 2003/110/ES ze dne 25. listopadu 2003 o pomoci při tranzitu za účelem vyhoštění leteckou cestou (Úř. věst. L 321, 6.12.2003, s. 26).

⁽³⁾ Pozn.: Tento výklad neznamená, že nedoprovázené vyhoštění je totéž co dobrovolné opuštění území. Pojem „nedoprovázené vyhoštění“ může zahrnovat i případy nuceného návratu (vyhoštění) bez policejního doprovodu.

6.6 Zaznamenávání dobrovolného opuštění území

V současnosti neexistuje ústřední systém EU pro sledování dobrovolného opuštění území. V případě průjezdu navracených osob pozemní cestou v souladu s doporučením uvedeným v příloze 39 schengenské příručky zašle pohraniční stráž faxem potvrzení členskému státu, který rozhodnutí o navracení vydal. Jindy podávají navracené osoby zprávu prostřednictvím konzulárních úřadů členských států ve třetích zemích. Někdy je odjezd zaregistrován pohraniční stráží při provádění výstupních kontrol. Neexistence ústředního systému Unie pro sledování dobrovolného opuštění území vytváří mezeru, a to z hlediska ověření výkonu i z hlediska statistiky. Návrh nařízení Komise o využívání Schengenského informačního systému při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí⁽¹⁾ se zaměřuje na řešení této situace.

V krátkodobém horizontu by členské státy měly zavést prostředky k ověření toho, zda státní příslušník třetí země opustil Unii, mimo jiné během lhůty k dobrovolnému opuštění území a bez asistence, aby byla zajištěna účinná následná opatření v případě nesplnění dané povinnosti. Členské státy se vybízejí, aby co nejvíce využívaly dostupné informační kanály, a za tímto účelem:

- 1) systematicky vyzývaly navracené osoby, jimž byla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, k tomu, aby informovaly orgány, které vydaly rozhodnutí o navracení (a zákaz vstupu), o úspěšném opuštění území. Navracená osoba může odjezd oznámit pohraniční stráž (při opuštění území), konzulárnímu zastoupení členského státu v zemi původu (po návratu) nebo písemně (s připojením dostatečných důkazů). V zájmu zlepšení tohoto postupu může být k rozhodnutí o navracení nebo k cestovnímu dokladu systematicky přikládán informační list, který bude obsahovat jméno a další identifikační údaje státního příslušníka třetí země, pokyny a kontaktní údaje vydávajícího orgánu, aby jej příslušník pohraniční stráže mohl při výstupu opatřit otiskem razítka a zaslat zpět vydávajícímu orgánu jako důkaz o opuštění území. Tento informační list by mohl také uvádět výhody, které navracené osobě přináší informování orgánů o úspěšném opuštění území;
- 2) požádaly příslušníky pohraniční stráže provádějící výstupní kontroly, aby se v případě, že se dozví o výstupu nelegálního migranta, dotázali, zda bylo navracené osobě vydáno rozhodnutí o navracení se stanovenou lhůtou k dobrovolnému opuštění území, a pokud ano, aby o odjezdu systematicky informovali orgány, které vydaly rozhodnutí o navracení;
- 3) používaly přílohu 39 (viz oddíl 6.4) pro potvrzení odjezdu neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, kteří projíždějí pozemní cestou přes území jiného členského státu, než je stát, který vydal rozhodnutí o navracení.

Členské státy by rovněž měly zvážit možnost navázání kontaktů s leteckými společnostmi za účelem získání informací o tom, zda státní příslušníci třetích zemí navracející se bez doprovodu byli v okamžiku očekávaného odletu přítomni na palubě letadla.

7. VYHOŠTĚNÍ

Právní základ: směrnice o navracení – čl. 8 odst. 1–4

1. Členské státy přijmou veškerá opatření nezbytná k výkonu rozhodnutí o navracení, 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 poskytnutá podle článku 7 splněna.
2. Pokud členský stát poskytl v souladu s článkem 7 lhůtu k dobrovolnému opuštění území, může být rozhodnutí o navracení 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.
4. Jestliže členské státy použijí při uskutečňování vyhoštění státního příslušníka třetí země, který při něm klade odpor, jako krajní možnost donucovací opatření, musí být tato opatření přiměřená a použití síly nesmí překročit únosnou míru. Provádějí se na základě vnitrostátních právních předpisů v souladu se základními právy a je při nich náležitě respektována důstojnost a tělesná integrita dotčeného státního příslušníka třetí země.

Směrnice o navracení stanoví cíl („výkon rozhodnutí o navracení“), jehož by mělo být dosaženo účinným a přiměřeným způsobem prostřednictvím „veškerých nezbytných opatření“, přičemž konkrétní způsoby provedení („jak“) ponechává na právních předpisech a správních postupech členských států – viz rozsudek ESD ve věci *Achughbabian*, C-329/11, bod 36: „[...] pojmy „opatření“ a „donucovací opatření“, které jsou v něm uvedeny, znamenají jakýkoli postup, který účinným a přiměřeným způsobem vede k návratu dotčené osoby“.

⁽¹⁾ COM(2016) 881 final.

Bez ohledu na povinnosti státních příslušníků třetích zemí, kteří musí spolupracovat při zjišťování své totožnosti a vyžádat si potřebné doklady od svých vnitrostátních orgánů, zahrnuje povinnost členských států přijmout „veškerá nezbytná opatření“ rovněž povinnost včas podat žádost třetí zemi zpětného převzetí o vystavení platného dokladu totožnosti nebo cestovního dokladu, nebo požádat o uznání evropského cestovního dokladu pro navracení ⁽¹⁾, pokud je tak stanoveno v platných dohodách nebo ujednáních s danou třetí zemí, aby bylo možné provést fyzickou přepravu státního příslušníka třetí země mimo území dotčeného členského státu. Koncept používání evropského cestovního dokladu pro navracení by měl být při sjednávání dvoustranných a unijních dohod o zpětném přebírání osob a dalších ujednání se třetími zeměmi, jakož i při jejich uplatňování, dále podporován. Správní postupy se třetími zeměmi zaměřené na přípravu návratové operace (například získání potřebných cestovních dokladů a povolení) mohou být zahájeny během lhůty k dobrovolnému opuštění území, aniž by došlo k ohrožení dotčeného státního příslušníka třetí země (viz také oddíl 6).

Aby se snížil dopad případných zneužití, zejména těch, která se týkají nedůvodných, několikanásobných a na poslední chvíli předkládaných žádostí o azyl, jakož i nedůvodných odvolání proti rozhodnutím souvisejícím s azylem nebo navracením, jejichž jediným cílem je pozdržet nebo zmařit výkon rozhodnutí o navracení, Komise doporučuje, aby členské státy v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ⁽²⁾ („směrnice o azylovém řízení“) přijaly opatření, jež povedou k posuzování žádostí o mezinárodní ochranu ve zrychleném řízení, nebo ve vhodných případech v řízeních na hranicích.

Hranice mezi dobrovolným opuštěním území a vyhoštěním: Navracení je velmi obecný pojem a zahrnuje proces odjezdu do třetí země v souladu s povinností návratu (splněnou dobrovolně nebo nuceně). Vyhoštění je mnohem užší pojem. Znamená výkon povinnosti návratu, totiž fyzické dopravení osoby mimo území dotčeného členského státu. V rozsudku ve věci *El Dridi*, C-61/11, bodě 41 a ve věci *Achughbabian*, C-329/11 ESD zdůraznil, že směrnice o navracení předpokládá „odstupňování opatření“, která sahají od dobrovolných po nucená. V praxi se často vyskytují případy, které obsahují prvky nuceného návratu (zajištění) a dobrovolnosti (následné dobrovolné odcestování bez nutnosti použít fyzickou sílu). Členské státy se vybízejí, aby ve všech fázích postupu používaly nejméně omezující opatření a aby v případě, že navracená osoba, které se vyhoštění/zajištění týká, změnil svůj postoj a projevil ochotu spolupracovat a opustit území dobrovolně, postupovaly pružně, k čemuž mají také pravomoc.

Výkon rozhodnutí o navracení po zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu: Ve svém rozsudku ve věci *J. N.*, C-601/15, bodech 75, 76 a 80 ESD stanovil, že po zamítnutí žádosti o azyl v prvním stupni musí výkon dříve vydaného rozhodnutí o navracení dále pokračovat od stadia, v němž byl přerušen, a řízení o navracení by nemělo být vedeno od začátku: „[...] užitečný účinek směrnice 2008/115/ES každopádně vyžaduje, aby řízení zahájené na základě této směrnice, v rámci něhož bylo přijato rozhodnutí o navracení, [...] spojené se zákazem vstupu, mohlo dále pokračovat od stadia, v němž bylo přerušeno z důvodu podání žádosti o mezinárodní ochranu, pokud tato žádost byla zamítnuta v prvním stupni. [...] V tomto ohledu jak z povinnosti loajality členských států zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU a připomenuté v bodě 56 rozsudku *El Dridi* [...], tak z požadavků na účinnost [...] vyplývá, že povinnost, kterou článek 8 této směrnice ukládá členským státům, tj. povinnost provést v případech uvedených v odstavci 1 tohoto článku vyhoštění, musí být splněna v co nejkratší době [...]. Tato povinnost by nebyla dodržena, pokud by vyhoštění bylo zdrženo tím, že po zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu v prvním stupni by v takovém řízení [...] nemuselo být pokračováno od stadia, v němž bylo přerušeno, nýbrž by bylo vedeno od začátku.“

Odnětí svobody jako trestněprávní opatření za neoprávněný pobyt nemůže nikdy představovat „nezbytné opatření“ ve smyslu čl. 8 odst. 1 směrnice o navracení (viz oddíl 4). V souladu s článkem 6 Listiny základních práv Evropské unie o právu na svobodu vykládaným ve světle článku 5 Evropské úmluvy o lidských právech je zbavení svobody v kontextu navracení povoleno pouze za účelem vyhoštění v souladu s článkem 15 směrnice o navracení – viz rozsudek ESD ve věci *Achughbabian*, C-329/11, bod 37: „Uložení a výkon trestu odnětí svobody v průběhu řízení o navracení upraveného směrnicí 2008/115/ES však zjevně nepřispívají k uskutečnění vyhoštění, které je cílem tohoto řízení, tj. k fyzickému dopravení osoby mimo území dotčeného členského státu. Takový trest tedy není „opatřením“ nebo „donucovacím opatřením“ ve smyslu článku 8 směrnice 2008/115/ES.“

Členské státy při provádění směrnice o navracení náležitě zohlední zdravotní stav státních příslušníků třetích zemí, jak je stanoveno v čl. 5 písm. c); kromě toho musí při výkonu rozhodnutí o navracení ve smyslu čl. 8 odst. 1 uvedené

⁽¹⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1953 ze dne 26. října 2016, kterým se zavádí evropský cestovní doklad pro návrat neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí a zrušuje doporučení Rady ze dne 30. listopadu 1994 (Úř. věst. L 311, 17.11.2016, s. 13).

⁽²⁾ 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. L 180, 29.6.2013, s. 60).

směrnice náležitě respektovat důstojnost a tělesnou integritu státních příslušníků třetích zemí. Při plném respektování práva na zdraví a s přihlédnutím k tomu, že směrnice neukládá povinnost provádět systematické lékařské prohlídky nebo vydávat potvrzení o zdravotní způsobilosti k letecké přepravě všech státních příslušníků třetích zemí, kteří mají být vyhoštěni, Komise doporučuje, aby členské státy přijaly opatření s cílem zabránit možným zneužitím v souvislosti s falešnými lékařskými potvrzeními předkládanými státními příslušníky třetích zemí, která by vedla k neoprávněnému bránění nebo odkladu vyhoštění ze zdravotních důvodů (viz rovněž oddíl 12.4). Například zajistit, aby byl k dispozici kvalifikovaný zdravotnický personál jmenovaný příslušným vnitrostátním orgánem, jenž by v konkrétních případech poskytoval nezávislé a objektivní posudky.

7.1 Vyhoštění leteckou cestou

Právní základ: směrnice o navracení – čl. 8 odst. 5; společná pravidla o bezpečnostních ustanoveních pro společné návraty leteckou cestou, která jsou přiložena k rozhodnutí Rady 2004/573/ES⁽¹⁾; nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1624⁽²⁾ – čl. 28 odst. 3

Při uskutečňování vyhoštění leteckou cestou členské státy přihlížejí ke společným pravidlům o bezpečnostních ustanoveních pro společné návraty leteckou cestou, která jsou přiložena k rozhodnutí 2004/573/ES.

Podle směrnice o navracení mají členské státy přihlížet ke společným pravidlům o bezpečnostních ustanoveních pro společné návraty leteckou cestou, která jsou přiložena k rozhodnutí 2004/573/ES, v rámci všech vyhoštění leteckou cestou, a nikoli (jak se ve zmíněném rozhodnutí předpokládalo původně) pouze v rámci společných návratů.

Některé části těchto pravidel jsou vzhledem ke své povaze navrženy tak, aby se k nim přihlíželo pouze u společných letů, například pravidla týkající se role a rozdělení úkolů organizujících a zúčastněných se členských států, proto je v čistě vnitrostátním kontextu nelze vzít v potaz. Všechny ostatní části pravidel (viz nejdůležitější výňatky v rámečku níže) je však nutno zohlednit i v rámci čistě vnitrostátních úkonů směřujících k vyhoštění.

SPOLEČNÁ PRAVIDLA O BEZPEČNOSTNÍCH USTANOVENÍCH PRO SPOLEČNÉ NÁVRATY LETECKOU CESTOU

(výňatky)

1. FÁZE PŘED NAVRACENÍM

1.1.2 Zdravotní stav a lékařské záznamy

Organizující členský stát a každý účastník se členský stát zajistí, že osoby, které mají být navraceny a za které jsou odpovědné, jsou v dobrém zdravotním stavu, který dovoluje právně a věcně bezpečný návrat leteckou cestou. Osobám, které mají být navraceny, se zjištěným onemocněním nebo v případech, kdy je nutné lékařské ošetření, jsou poskytnuty lékařské záznamy. Tyto lékařské záznamy obsahují výsledky lékařských prohlídek, diagnózu a údaje o možných potřebných léčích, aby mohla být provedena nezbytná lékařská opatření. [...]

1.1.3 Dokumentace

Organizující členský stát a každý účastník se členský stát zajistí, že pro každou osobu, která má být navracena, jsou k dispozici platné cestovní doklady a veškeré další nezbytné doklady, potvrzení nebo záznamy. Pověřená osoba má u sebe dokumentaci až do příletu do cílové země [...].

1.2.3 Použití soukromé bezpečnostní služby jako doprovodu

V případě, kdy účastníci se členský stát využívá soukromé bezpečnostní služby jako doprovodu, zajistí orgány tohoto členského státu alespoň jednoho úředního zástupce na palubě letadla.

⁽¹⁾ Rozhodnutí Rady 2004/573/ES ze dne 29. dubna 2004 o organizaci společných letů za účelem vyhoštění státních příslušníků třetích zemí, na které se vztahuje individuální příkaz k vyhoštění, z území dvou nebo více členských států (Úř. věst. L 261, 6.8.2004, s. 28).

⁽²⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1624 ze dne 14. září 2016 o Evropské pohraniční a pobřežní strážci a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 a zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 863/2007, nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 a rozhodnutí Rady 2005/267/ES (Úř. věst. L 251, 16.9.2016, s. 1).

1.2.4 Kvalifikace a školení členů doprovodu

Členové doprovodu přiděleného ke společným letům získají předem zvláštní školení za účelem provádění těchto misí; musí jim být poskytnuta nezbytná lékařská podpora v závislosti na misi.

(...)

1.2.5 Kodex chování doprovodu

Členové doprovodu nejsou ozbrojeni. Mohou nosit civilní oblečení, které má zvláštní označení pro identifikační účely. Další řádně pověřený doprovodný personál také nosí zvláštní označení.

Členové doprovodu jsou v letadle strategicky rozmístěni za účelem zajištění optimální bezpečnosti. Kromě toho sedí s osobami, které mají být navraceny a za které mají odpovědnost.

1.2.6 Ujednání týkající se počtu členů doprovodu

Počet členů doprovodu je určen v konkrétním případě podle analýzy možných rizik a po vzájemné konzultaci. Ve většině případů se doporučuje, aby byl jeho počet roven alespoň počtu osob, které mají být navraceny, na palubě. Pro podporu bude k dispozici záložní skupina členů doprovodu, pokud je to nezbytné (například v případech dálkových letů).

2. FÁZE PŘED ODLETEM NA LETIŠTÍCH ODLETU A MEZIPŘÍSTÁNÍ

2.1 Doprava na letiště a pobyt na letišti

Pro dopravu a pobyt na letišti platí toto:

- a) v zásadě by doprovod a osoby, které mají být navraceny, měly být na letišti alespoň tři hodiny před odletem;
- b) osoby, které mají být navraceny, jsou informovány o průběhu jejich navracení a poučeny o tom, že je v jejich zájmu plně spolupracovat s členy doprovodu. Jsou důrazně upozorněny, že jakékoli rušivé chování není tolerováno a nevede k upuštění od návratové operace;

(...)

2.2 Odbavení, nástup a bezpečnostní kontrola před odletem

Ujednání týkající se odbavení, nástupu a bezpečnostní kontroly před odletem jsou tyto:

- a) členové doprovodu členského státu, na jehož území je návratová operace prováděna, jsou odpovědní za odbavení a za pomoc při průchodu kontrolních prostor;
- b) všechny osoby, které mají být navraceny, projdou před nastoupením na palubu společného letu pečlivou bezpečnostní prohlídkou. Všechny předměty, které by mohly ohrožovat bezpečnost jednotlivců a bezpečnost společného letu, jsou zabaveny a umístěny do zavazadlového prostoru;
- c) zavazadla osob, které mají být navraceny, nejsou umístěna v kabině pro cestující. Všechna zavazadla umístěná v zavazadlovém prostoru projdou bezpečnostní kontrolou a jsou označena jménem vlastníka. Cokoli, co je považováno za nebezpečné podle pravidel Mezinárodní organizace pro civilní letectví (ICAO), je ze zavazadel odstraněno;
- d) peníze a cenné předměty jsou umístěny v průhledných obalech a jsou označeny jménem vlastníka. Osoby, které mají být navraceny, jsou informovány o postupu týkajícím se předmětů a peněz, které byly uschovány;

(...)

3. PRŮBĚH LETU

(...)

3.2 Použití donucovacích opatření

Donucovací opatření se použijí takto:

- a) donucovací opatření jsou prováděna s řádným ohledem na práva jednotlivých vyhoštěných osob, které mají být navraceny;
- b) donucení může být použito na jednotlivce, kteří odmítají navracení nebo při něm kladou odpor. Všechna donucovací opatření jsou přiměřená a nepřesáhnou rozumnou míru nátlaku. Je zachována důstojnost a tělesná integrita osoby, která má být navracena. Proto je v případě pochybností návratová operace včetně provádění zákonných donucovacích opatření, která jsou odůvodněna klade-
ním odporu a nebezpečností osoby, která má být navracena, zastavena podle zásady „žádné navracení za každou cenu“;

- c) při použití donucovacích opatření musí být zajištěno volné dýchání osoby, která má být navracena. V případě, že je použito jako donucovacího prostředku síly, je třeba zajistit, aby hrudník osoby, která má být navracena, zůstal ve svislé pozici, která zajistí normální dýchací funkce;
- d) znehybnění osob, které mají být navraceny a jež kladou odpor, může být dosaženo omezujícími prostředky, které neohroží jejich důstojnost a tělesnou integritu;
- e) organizující členský stát a každý účastník se členský stát před zahájením návratové operace dohodnou seznam povolených omezujících opatření. Aniž jsou dotčena nouzová opatření k zajištění bezpečnosti letu, je zakázáno užití sedativ za účelem usnadnění navracení;
- f) členové doprovodu jsou informováni o povolených a zakázaných omezeních;
- g) osoby, které mají být navraceny a na něž je použito omezujících opatření, zůstanou během letu pod neustálým dohledem;
- h) vedoucí návratové operace nebo jeho zástupce rozhodují o dočasném zrušení omezujícího opatření.

3.3 Zdravotnický personál a tlumočníci

Ujednání týkající se zdravotnického personálu a tlumočnicků jsou tato:

- a) na palubě společného letu by měl být přítomen alespoň jeden lékař;
- b) lékař má přístup k jakýmkoli příslušným lékařským záznamům osoby, která má být navracena, a je před odletem informován o osobách, které mají být navraceny, se zvláštními zdravotními potížemi. Dříve nezjištěná onemocnění, která se objeví krátce před odletem a která mohou ovlivnit provedení navracení, by měla být posouzena příslušnými orgány;
- c) pouze lékař může po přesné lékařské diagnóze podat osobám, které mají být navraceny, lék. Lék, který potřebuje osoba, která má být navracena, v průběhu letu, je na palubě;
- d) každá osoba, která má být navracena, může kontaktovat lékaře nebo doprovod přímo nebo prostřednictvím tlumočnicka v jazyce, ve kterém se dorozumí;
- e) organizující členský stát zajistí, aby byl pro návratovou operaci k dispozici vhodný zdravotnický personál a jazykově vyškolené osoby.

3.4 Dokumentace a monitorování návratové operace

3.4.1 Záznamy a pozorování třetích stran

Jakýkoli obrazový nebo zvukový záznam nebo sledování prováděné třetími stranami týkající se společných letů jsou předmětem předchozí dohody mezi organizujícím členským státem a účastníci se členskými státy.

(...)

5. FÁZE PŘÍLETU

Při příletu:

(...)

- c) organizující členský stát a každý účastník se členský stát předá osobu, která má být navracena a za kterou je odpovědný, orgánům cílové země s jejich zavazadly a dalšími předměty, které byly zabaveny před nastoupením. Hlavní zástupci organizujícího členského státu a účastníků se členských států jsou po příletu odpovědní za předání osob, které mají být navraceny, místním orgánům. Doprovod obvykle neopouští letadlo;
- d) v případě, kdy je to vhodné a proveditelné, vyzvou organizující členský stát a účastníci se členské státy pracovníky konzulátu, imigrační styčné úředníky nebo napomáhající strany dotčených členských států, aby usnadnily předání osob, které mají být navraceny, místním orgánům, pokud je to ve shodě s vnitrostátními zvyklostmi a postupy;
- e) osoby, které mají být navraceny, jsou při předávání zbaveny pout nebo dalších omezení;
- f) předání osob, které mají být navraceny, probíhá mimo prostor letadla (buď dole u schůdků, nebo ve vhodných prostorách letiště, jak je považováno za vhodné). Pokud je to možné, zamezí se, aby místní orgány přišly na palubu letadla;
- g) čas strávený na letišti cílové země je třeba omezit na minimum;
- h) organizující členský stát a každý účastník se členský stát jsou odpovědní za existenci nouzového plánu pro doprovod a zástupce (a osoby, které mají být navraceny, jejichž zpětné převzetí nebylo povoleno) v případě, že odlet letadla je po vystoupení osob, které mají být navraceny, zpožděn. Tento plán by měl zahrnovat zajištění ubytování přes noc, pokud je to nezbytné.

6. NEÚSPĚŠNÁ NÁVRATOVÁ OPERACE

V případě, že orgány cílové země odmítnou vstup na své území, nebo návratová operace byla neúspěšná z jiných důvodů, organizující členský stát a účastníci se členské státy převezmou odpovědnost, na své vlastní náklady, za návrat osob, které mají být navraceny a za které jsou odpovědné, na svá vlastní území.

Bližší objasnění:

- Doprovázení navracených osob bezpečnostními pracovníky letecké společnosti nebo najatými externími pracovníky je v zásadě slučitelné s článkem 8 směrnice o navracení. Za provedení návratové operace (vydání rozhodnutí o vyhoštění a přiměřené použití donucovacích opatření/doprovod) však nesou celkovou odpovědnost členské státy. Oddíl 1.2.3 výše uvedených pravidel stanoví: „V případě, kdy účastníci se členský stát využívá soukromé bezpečnostní služby jako doprovodu, zajistí orgány tohoto členského státu alespoň jednoho úředního zástupce na palubě letadla.“ Z toho vyplývá, že členské státy mají ve všech případech „externího zajištění“ vyhoštění obecnou povinnost vykonávat úlohu dohledu a že využití bezpečnostních pracovníků letecké společnosti za účelem doprovodu není vyloučeno, musí však být povoleno a bezpečnostní pracovníky musí doprovázet nejméně jeden úřední zástupce členského státu.
- Sběrné návratové operace (orgány třetí země vyšlou letadlo do EU za účelem repatriace svých státních příslušníků pod vlastním dohledem): Členské státy nesou celkovou odpovědnost za provedení návratové operace, dokud nedojde k předání orgánům země určení a letadlo neopustí půdu EU. Během celé návratové operace však musí být zajištěno dodržování základních práv, jakož i přiměřené používání donucovacích opatření v souladu s výše uvedenými společnými normami EU. Pro účely dohledu musí fázi vyhoštění, kterou provádí země určení, sledovat zástupce členského státu. V souladu s čl. 28 odst. 3 nařízení (EU) 2016/1624 o Evropské pohraniční a pobřežní strážci („nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní strážci“) může Evropská agentura pro pohraniční a pobřežní stráž poskytovat pomoc při organizaci sběrných návratových operací. Během těchto operací zajistí zúčastněné členské státy a agentura dodržování základních práv a zásady nenavracení (*non-refoulement*), jakož i přiměřené použití donucovacích opatření. Za tímto účelem musí být během celé návratové operace až do příjezdu do země určení na palubě přítomen alespoň jeden zástupce členského státu účastnického se dané operace a jedna osoba pověřená sledováním nuceného navracení (ze zúčastněného členského státu nebo z rezervy vytvořené podle článku 29 nařízení).

7.2 Tranzit leteckou cestou

Právní základ: směrnice 2003/110/ES

- žádost o tranzit za účelem vyhoštění leteckou cestou: příloha směrnice 2003/110/ES
- seznam ústředních orgánů podle čl. 4 odst. 5 směrnice 2003/110/ES pro přijímání žádostí o tranzit (k dispozici v oddíle věnovaném šetření EMS *ad hoc*, navracení, 2015, na internetových stránkách EMS na portálu Evropa)

Směrnice 2003/110/ES stanoví podrobná opatření týkající se pomoci mezi příslušnými orgány na tranzitních letištích členských států, pokud jde o doprovázené a nedoprovázené vyhoštění leteckou cestou. Směrnice obsahuje soubor pravidel, která mají usnadnit tranzit osob, jež mají být vyhoštěny, na letišti jiného členského státu, než je členský stát, který rozhodnutí o vyhoštění přijal a vykonává. Za tímto účelem stanoví, za jakých podmínek se mohou tranzitní operace uskutečnit, a udává, jaká opatření v rámci pomoci by měl dožádaný členský stát provést. Žádosti o pomoc se podávají na standardním formuláři, který je připojen ke směrnici 2003/110/ES. Tyto žádosti musí být zaslány ústředním orgánům členských států, jež byly za tímto účelem určeny.

7.3 Společné návratové operace prováděné leteckou cestou

Právní základ: rozhodnutí 2004/573/ES

- seznam vnitrostátních orgánů odpovědných za organizaci společných letů a/nebo účast na těchto letech podle článku 3 rozhodnutí 2004/573/ES (k dispozici v oddíle věnovaném šetření EMS *ad hoc*, navracení, 2015, na internetových stránkách EMS na portálu Evropa)

Rozhodnutí 2004/573/ES se zabývá zejména určením společných a konkrétních úkolů orgánů odpovědných za organizování těchto operací a účast na nich. K tomuto rozhodnutí Rady jsou přiložena společná pravidla o bezpečnostních ustanoveních pro společné návraty leteckou cestou. Podle čl. 8 odst. 5 směrnice o navracení je třeba k těmto pravidlům přihlížet při uskutečňování všech vyhoštění leteckou cestou, a to rovněž v rámci čistě vnitrostátních operací (viz oddíl 7.1).

7.4 Návrátové operace koordinované Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž

Právní základ: nařízení (EU) 2016/1624 – článek 28

Jedním z úkolů Evropské agentury pro pohraniční a pobřežní stráž je poskytovat při dodržení návratové politiky Unie, a zejména směrnice o navrácení jako hlavního právního předpisu Unie v oblasti navrácení, pomoc při organizaci a provádění návratových operací členských států. Úloha agentury v záležitostech týkajících se navrácení a dodržování základních práv z její strany byly v roce 2016 posíleny nařízením o Evropské pohraniční a pobřežní stráži.

Návratové operace koordinované agenturou mají jednoznačnou přidanou hodnotu a členské státy se vybízejí, aby tuto možnost hojně využívaly.

Návratové operace koordinované agenturou jsou předmětem sledování nuceného navrácení (viz oddíl 8).

8. SLEDOVÁNÍ NUCENÉHO NAVRACENÍ

Právní základ: směrnice o navrácení – čl. 8 odst. 6

— *seznam vnitrostátních orgánů pro sledování nuceného navrácení: šetření EMS ad hoc, navrácení, 2015, na internetových stránkách EMS na portálu Europa; přehled Agentury Evropské unie pro základní práva a vnitrostátní orgány pro sledování nuceného navrácení je k dispozici na adrese: <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/forced-return>.*

Členské státy zavedou účinný systém pro sledování nuceného navrácení.

Sledování nuceného navrácení představuje důležitý nástroj, který může sloužit zájmům navrácené osoby i vykonávajících orgánů jako zabudovaný mechanismus kontroly běžných vnitrostátních postupů při navrácení. Účinné sledování může pomoci zmírnit napětí a umožňuje rychle určit a napravit případné nedostatky. Chrání rovněž vykonávající orgány, které mohou být někdy předmětem neoprávněné kritiky ze strany médií nebo nevládních organizací, a to poskytováním nezkreslených a neutrálních zpráv.

Směrnice o navrácení podrobně nestanoví, jak by měly vnitrostátní systémy pro sledování nuceného navrácení vypadat. Ponechává členským státům široký prostor pro uvážení. Na základě znění směrnice a jejího kontextu však lze poskytnout určité pokyny:

- 1) sledování nuceného navrácení by se mělo chápat v tom smyslu, že zahrnuje veškeré činnosti členských států prováděné v souvislosti s vyhoštěním (od přípravy odjezdu do přijetí v zemi návratu, nebo v případě neúspěšného vyhoštění do návratu na místo odjezdu). Nezahrnuje sledování po navrácení, tj. období po přijetí navrácené osoby ve třetí zemi;
- 2) systémy sledování by měly zahrnovat účast jiných organizací/subjektů, které jsou nezávislé na orgánech vykonávajících navrácení („*nemo monitor in res sua*“);
- 3) jako pozorovatelé mohou působit veřejné subjekty, např. vnitrostátní veřejný ochránce práv nebo nezávislá generální inspekce. Jako problematické se však jeví přidělovat úlohu týkající se sledování některému z útvarů stejného správního orgánu, který provádí navrácení/vyhoštění;
- 4) za řádné uplatňování čl. 8 odst. 6 směrnice o navrácení nelze pokládat pouhou existenci soudního přezkumu v jednotlivých případech nebo vnitrostátních systémů dohledu nad účinností vnitrostátních návratových politik;
- 5) členské státy nemají automatickou povinnost financovat veškeré náklady vynaložené orgánem pro sledování (jako jsou náklady na zaměstnance), jsou však povinny zajistit celkové fungování systému pro sledování nuceného navrácení („užitečný účinek“);
- 6) ustanovení čl. 8 odst. 6 směrnice o navrácení neukládá povinnost sledovat každou jednotlivou návratovou operaci. Za dostatečný může být považován systém sledování založený na namátkových kontrolách a sledování náhodných vzorků, je-li sledování dostatečně podrobné, aby byla zaručena celková účinnost sledování;
- 7) ustanovení čl. 8 odst. 6 směrnice o navrácení neznamená subjektivní právo navrácené osoby na sledování.

Sledování návratových operací koordinovaných Evropskou agenturou pro pohraniční a pobřežní stráž:

- Čl. 28 odst. 6 nařízení o Evropské pohraniční a pobřežní stráží stanoví: „Každá návratová operace je sledována v souladu s čl. 8 odst. 6 směrnice 2008/115/ES [...] na základě objektivních a transparentních kritérií a zahrnuje celou návratovou operaci od fáze před opuštěním území až po předání navracených osob v třetí zemi návratu.“ To znamená, že každá operace nuceného navracení, kterou koordinuje agentura a která zahrnuje technickou a provozní podporu poskytovanou jedním nebo více členskými státy, musí být předmětem sledování v souladu s vnitrostátními pravidly a postupy, kterými se provádí čl. 8 odst. 6 směrnice o navracení.
- Aniž jsou dotčeny povinnosti podávat zprávy stanovené ve vnitrostátním právu, osoby pověřené sledováním nuceného navracení musí po každé operaci předložit zprávu výkonnému řediteli agentury, úředníkovi pro otázky základních práv a příslušným vnitrostátním orgánům všech členských států EU, které se dané operace zúčastnily.

9. ODKLAD VYHOŠTĚNÍ

Právní základ: směrnice o navracení – článek 9

1. Členské státy vyhoštění odloží,
 - a) pokud by jím byla porušena zásada nenavracení 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.

Směrnice o navracení ukládá dva absolutní zákazy: členské státy nemohou osobu vyhostit, pokud by vyhoštění porušilo zásadu nenavracení (*non-refoulement*) nebo dokud se uplatňuje odkladný účinek během projednávání odvolání.

V ostatních případech mohou členské státy vyhoštění odložit o přiměřenou dobu podle konkrétních okolností jednotlivých případů. Seznam možných důvodů je otevřený a členským státům umožňuje reagovat pružně na nové nebo nově zjištěné okolnosti, které odklad vyhoštění odůvodňují. Typickými příklady jsou konkrétní případy uvedené ve směrnici o navracení (tělesný stav nebo duševní způsobilost dotčené osoby, technické důvody, například nedostatečná dopravní kapacita). Členské státy mohou ve svých vnitrostátních prováděcích právních předpisech a/nebo správních postupech stanovit další případy.

Bližší objasnění:

- Rozdíl mezi lhůtou k dobrovolnému opuštění území a odkladem vyhoštění: Článek 7 směrnice o navracení (dobrovolné opuštění území) stanoví „odkladnou lhůtu“ s cílem umožnit řádný a náležitě připravený odjezd. Týká se pouze těch navracených osob, u nichž se očekává, že rozhodnutí o navracení budou respektovat. Článek 9 uvedené směrnice (odklad vyhoštění) se týká případů, kdy musí výkon povinnosti návratu zajistit stát, jelikož dobrovolné opuštění území není možné nebo tato možnost nebyla poskytnuta.
- Právní postavení během doby odkladu vyhoštění: Po dobu pozastavení vyhoštění požívá navracená osoba záruk uvedených v článku 14 směrnice o navracení (písemné potvrzení odkladu povinnosti návratu a některé základní záruky, jako je přístup k neodkladné zdravotní péči a základní léčbě a zachování celistvosti rodiny – viz oddíl 13 této příručky). Nemá se však za to, že navracená osoba pobývá v členském státě oprávněně, pokud se členský stát v souladu s čl. 6 odst. 4 směrnice o navracení nerozhodne udělit státnímu příslušníku třetí země povolení k pobytu nebo oprávnění k pobytu.
- Určení konkrétního místa pobytu až do odloženého vyhoštění: Ustanovení čl. 9 odst. 3 obsahuje výslovný odkaz na povinnosti uvedené v čl. 7 odst. 3, aby se zabránilo nebezpečí útěku (viz oddíl 6.2), včetně možnosti uložit povinnost „pobývat na určitém místě“.

10. NAVRACENÍ NEZLETILÝCH OSOB BEZ DOPROVODU

Směrnice o navracení se vztahuje i na nezletilé osoby, včetně nezletilých osob bez doprovodu, a stanoví konkrétní záruky, které musí členské státy v této souvislosti dodržovat. Tyto záruky se proto vztahují na všechny osoby mladší osmnácti let (tzn. na nezletilé osoby), jež vstupují na území členských států bez doprovodu dospělé osoby, která je za ně zodpovědná, a to po dobu, po kterou se skutečně nenacházejí v péči takové osoby (včetně nezletilých osob, které jsou ponechány bez doprovodu po vstupu na území členských států). V některých členských státech mohou mladiství ve věku do osmnácti let vystupovat ve vlastním řízení o navracení (a azylovém řízení) sami. Záruky stanovené ve směrnici o navracení jsou však pro členské státy závazné pro všechny nezletilé osoby do věku osmnácti let.

Aby všechny nezletilé osoby mohly dlouhodobě žít v normálních a stabilních podmínkách, jsou nutná trvalá řešení. Navracení představuje pouze jednu z možností trvalého řešení v případě nezletilých osob bez doprovodu a veškerá opatření členských států musí přihlížet ke klíčovému aspektu nejvlastnějšího zájmu dítěte. Než se rozhodne o navracení nezletilé osoby bez doprovodu a v souladu s čl. 12 odst. 2 Úmluvy o právech dítěte ⁽¹⁾, musí být dotčené nezletilé osoby vyslechnuty buď přímo, nebo prostřednictvím zástupce nebo příslušného subjektu, a je vždy nutno provést individuální posouzení nejvlastnějšího zájmu dítěte, včetně jeho zvláštních potřeb, současné situace v rodině a situace a podmínek přijetí v zemi návratu. Toto posouzení by mělo systematicky zahrnovat, zda je návrat do země původu, včetně sloučení rodiny, v nejvlastnějším zájmu dítěte.

Posouzení by měly provést příslušné orgány na základě multidisciplinárního přístupu se zapojením ustanoveného opatrovníka nezletilého a/nebo příslušného orgánu ochrany dětí. Členské státy by rovněž měly provádět pravidelné opětovné posouzení nejvlastnějších zájmů dítěte s ohledem na vývoj konkrétního případu.

Členské státy se vyzývají, aby zvážily výkladové a operační pokyny uvedené ve společném dokumentu UNHCR a UNICEF o určování nejvlastnějšího zájmu dítěte ⁽²⁾, obecnou připomínku č. 14 Výboru OSN pro práva dítěte o zohlednění nejvlastnějšího zájmu dítěte coby prioritě ⁽³⁾, pokyny UNHCR k určování nejvlastnějšího zájmu dítěte ⁽⁴⁾ a terénní příručku UNHCR pro provádění pokynů UNHCR k určování nejvlastnějšího zájmu dítěte ⁽⁵⁾.

Právo nezletilé osoby být vyslechnuta v řízení o navracení, které se jí týká nebo na ni má dopad, je nedílnou součástí všech posouzení nejvlastnějšího zájmu (viz článek 12 Úmluvy o právech dítěte) a musí být respektováno jako základní právo uznávané jako obecná zásada práva Unie zahrnutá do Listiny základních práv Evropské unie. To zahrnuje náležité přihlížení k názorům nezletilé osoby, a to s ohledem na věk, zralost a případné komunikační obtíže, má-li mít její slyšení smysl, a respektování práva nezletilé osoby svobodně vyjadřovat své názory (další pokyny jsou uvedeny v oddílu 12.1).

Definice nezletilé osoby bez doprovodu: Směrnice o navracení pojem „nezletilá osoba bez doprovodu“ nedefinuje. Vzhledem k tomu, že nezletilými osobami bez doprovodu v mnoha případech jsou nebo byli žadatelé o azyl, doporučuje se použít definice stanovené v posledních směrnících o azylu, zejména v ustanovení čl. 2 bodu e) přepracovaného znění směrnice o podmínkách přijímání: „nezletilá osoba, jež vstupuje na území členských států bez doprovodu dospělé osoby, která je za ni podle práva nebo praxe daného členského státu zodpovědná, a to po dobu, po kterou se skutečně nenachází v péči takové osoby; rozumí se jí též nezletilá osoba, která je ponechána bez doprovodu po vstupu na území některého členského státu.“

Upuštění od vydání rozhodnutí o navracení nezletilým osobám bez doprovodu: Ustanovení čl. 6 odst. 4 směrnice o navracení výslovně umožňuje členským státům, aby v souladu s vnitrostátními právními předpisy kdykoli udělily povolení nebo oprávnění k pobytu neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí. Toto obecné pravidlo platí také pro nezletilé osoby. Proto mohou členské státy, které nenavrátní/nevychostí nezletilé osoby, jež jsou státními příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývajícími na jejich území, nebo které nemohou vyhostit nezletilou osobu bez doprovodu na základě posouzení nejvlastnějšího zájmu dítěte, udělit povolení nebo oprávnění k pobytu (např. dočasné povolení k pobytu nezletilé osoby do dosažení osmnácti let věku).

⁽¹⁾ Organizace spojených národů, Úmluva o právech dítěte, 1989.

⁽²⁾ UNHCR a UNICEF, Bezpečí a zdraví (*Safe & Sound*), 2014, k dispozici na adrese: <http://www.refworld.org/docid/5423da264.html>.

⁽³⁾ Organizace spojených národů, obecná připomínka č. 14 (2013) o právu dítěte na to, aby byly jeho nejvlastnější zájmy prioritně zohledněny (*General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration*) (čl. 3 odst. 1)*, 2013, k dispozici na adrese: http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf.

⁽⁴⁾ UNHCR, Pokyny k určování nejvlastnějšího zájmu dítěte (*Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*), 2008, <http://www.unhcr.org/4566b16b2.pdf>.

⁽⁵⁾ UNHCR, Terénní příručka UNHCR pro provádění pokynů UNHCR k určování nejvlastnějšího zájmu dítěte (*Field Handbook for the Implementation of UNHCR BID Guidelines*), 2011, k dispozici na adrese: <http://www.refworld.org/pdfid/4e4a57d02.pdf>.

Ustanovení čl. 6 odst. 1 směrnice o navrácení členským státům ukládá povinnost říci buď „A“ (udělit povolení k pobytu nebo oprávnění k pobytu), nebo „B“ (provést řízení o navrácení) (viz oddíl 5). Členské státy by proto měly stanovit jasná pravidla týkající se právního postavení nezletilých osob bez doprovodu, která umožní buď vydat rozhodnutí o navrácení a provést navrácení, nebo jim udělit oprávnění k pobytu v souladu s vnitrostátními právními předpisy. Členské státy by měly usilovat o zajištění dostupnosti postupů určování spoustavení u nezletilých osob bez doprovodu, které nejsou navraceny. Jedná se o jednoduchý přístup, který má omezit „šedá místa“ a u všech dotčených aktérů zvýšit právní jistotu. S ohledem na výše uvedené skutečnosti a v zájmu slučitelnosti se směrnicí o navrácení by situace nezletilých osob bez doprovodu v členských státech, jež po provedení posouzení nejvlastnějších zájmů dítěte nenavrátili nebo nevyhoštěli nezletilé osoby, které jsou státními příslušníky třetích zemí, měla být z právního hlediska vyřešena buď udělením (dočasného) povolení k pobytu nebo oprávnění k pobytu (například do dosažení osmnácti let věku) ve smyslu čl. 6 odst. 4 uvedené směrnice, nebo vydáním rozhodnutí o navrácení a odložením vyhoštění v souladu s články 6 a 9 směrnice o navrácení.

10.1 Pomoc ze strany vhodných subjektů

Právní základ: směrnice o navrácení – čl. 10 odst. 1

Před rozhodnutím o vydání rozhodnutí o navrácení v souvislosti s nezletilou osobou bez doprovodu se zajistí pomoc ze strany vhodných subjektů jiných než orgánů vykonávajících navrácení, a to s řádným přihlédnutím k nejvlastnějšímu zájmu dítěte.

Historická připomínka/vysvětlivka: Ustanovení čl. 10 odst. 1 nebylo v návrhu Komise obsaženo. Do znění bylo vloženo v průběhu jednání a bylo přímo inspirováno dokumentem Rady Evropy „Dvacet pokynů pro nucené navrácení“⁽¹⁾, konkrétně bodem 5 druhého pokynu, který stanoví: „Před rozhodnutím o vydání rozhodnutí o vyhoštění dítěte odloučeného od rodiny je třeba poskytnout pomoc, zejména právní pomoc, s řádným přihlédnutím k nejvlastnějšímu zájmu dítěte.“

Povaha „vhodných subjektů“: „Vhodný subjekt“ by měl být oddělen od vykonávajícího orgánu a může jím být vládní orgán (případně zvláštní útvar, pokud je v rámci téhož ministerstva), nebo nevládní subjekt, či kombinace obou zajišťující multidisciplinární spolupráci mezi systémem podporovaným vládou a nevládními systémy opatrovnictví a/nebo subjekty zabývajícími se ochranou dětí. Subjekty odpovědné za péči o děti a za ochranu dětí musí být v souladu s normami v oblasti bezpečnosti, zdraví, vhodnosti personálu a kompetentního dohledu. Odlišné úlohy a odpovědnosti jednotlivých aktérů musí být jasné a transparentní, zejména v případě nezletilé osoby bez doprovodu, aby jí bylo umožněno aktivní zapojení a účast na všech záležitostech, které se jí týkají.

Povaha „pomoci“: Pomoc by měla zahrnovat právní pomoc, nesmí však být omezena pouze na ni. Je třeba se zabývat i dalšími aspekty výslovně zmíněnými ve směrnici o navrácení, jako je poskytování potřebné lékařské pomoci a zdravotní péče, styk s rodinou, přístup k základnímu vzdělávání atd., aby se podpořila realizace práv dítěte stanovených v Úmluvě OSN o právech dítěte. Zvláštní důraz je nutno klást na potřebu projednat s nezletilou osobou veškerá rozhodnutí, která se jí dotýkají, předem a v průběhu všech postupů a řízení. Nezletilé osoby by měly být informovány – způsobem vhodným pro děti, přiměřeným jejich věku a s ohledem na souvislosti – o svých právech, o postupech a řízeních a o službách, které mají k dispozici na svoji ochranu.

Načasování „pomoci“: Poskytování pomoci ze strany vhodných subjektů by mělo začít co nejdříve a musí začít před vydáním rozhodnutí o navrácení. To znamená včasné určení věku, v případě pochybností ve prospěch dotčené osoby. Pomoc by měla být nepřetržitá a trvalá, a to i během fáze navrácení. Může zahrnovat i fázi po navrácení s cílem zajistit přijetí přiměřených opatření po návratu. V případě potřeby by mělo být v souladu s čl. 10 odst. 2 směrnice o navrácení dosaženo převodu opatrovnictví z členského státu do země návratu.

Určení věku: Směrnice o navrácení osob neobsahuje žádná ustanovení o určení věku. Na základě systematického výkladu *acquis* Unie v oblasti přistěhovalectví a azylu Komise doporučuje používat ustanovení obsažená v čl. 25 odst. 5 směrnice o azylovém řízení a rovněž vzít v úvahu příslušné dokumenty vypracované například Evropským podpůrným úřadem pro otázky azylu (EASO)⁽²⁾.

⁽¹⁾ Rada Evropy, Dvacet pokynů pro nucené navrácení (*Twenty Guidelines on Forced Return*), 2005.

⁽²⁾ Evropský podpůrný úřad pro otázky azylu, Praxe určování věku v Evropě (*Age assessment practice in Europe*), 2014, k dispozici na adrese: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Age-assessment-practice-in-Europe.pdf>. Nové pokyny se připravují.

Návaznost pomoci v azylovém řízení a řízení o navrácení: Ačkoli se právní základ opatrovnictví u žadatelů o azyl a „pomoci“ potřebné v případě nezletilých osob/dětí bez doprovodu v procesu navrácení liší, mezi požadavky stanovenými v *acquis* v oblasti azylu a ve směrnici o navrácení existuje úzká souvislost a je nutno usilovat o návaznost pomoci v azylovém řízení a řízení o navrácení.

- Ke splnění povinnosti poskytnout nezletilým osobám pomoc nepostačuje ustavení pouhého opatrovnictví, jelikož „pomoc ze strany vhodných subjektů“ znamená více než jen opatrovnictví.

10.2 Navrácení člena rodiny, ustanovenému opatrovníkovi nebo do odpovídajícího přijímacího zařízení

Právní základ: směrnice o navrácení – čl. 10 odst. 2

Před vyhoštěním nezletilé osoby bez doprovodu z území členského státu se orgány tohoto členského státu ujistí, že tato nezletilá osoba bude navrácena

- člena své rodiny,
- ustanovenému opatrovníkovi nebo
- do odpovídajícího přijímacího zařízení ve státě návratu.

Doporučuje se, aby se z možností stanovených v čl. 10 odst. 2 směrnice o navrácení upřednostňovalo navrácení rodinným příslušníkům, ledaže by tato možnost zjevně nebyla v nejvlastnějším zájmu dítěte. Členské státy by proto měly vyvinout úsilí, aby zjistily totožnost a státní příslušnost nezletilé osoby bez doprovodu a vyhledaly rodinné příslušníky. Navrácení opatrovníkovi nebo do odpovídajícího přijímacího zařízení může být za určitých podmínek přijatelnou alternativou.

Komise doporučuje, aby členské státy zavedly vhodná opatření zaměřená na opětovné začlenění nezletilých osob bez doprovodu, které se vrací do své země původu, a zajistily k těmto opatřením rychlý přístup, a to jak před odjezdem, tak po příjezdu do třetí země návratu.

Bližší objasnění:

- Vyhledávání rodinných příslušníků: Členské státy by měly co nejdříve zahájit postupy vyhledávání rodičů nebo rodinných příslušníků nezletilých osob bez doprovodu, a to za účasti ustanoveného opatrovníka a/nebo osoby odpovědné za ochranu dítěte. S cílem usnadnit vyhledávání rodinných příslušníků a identifikovat opatrovníka nebo vhodné zařízení před navrácením by příslušné vnitrostátní orgány měly přijmout opatření pro zajištění spolupráce s konzulárními službami, styčnými důstojníky, subjekty na ochranu dětí, mezinárodními organizacemi a nevládními organizacemi v zemi návratu, a plně při tom využívat stávající kanály pro přeshraniční spolupráci.
- Dobrovolné opuštění území nezletilými osobami: Ustanovení čl. 10 odst. 2 se v zásadě vztahují pouze na případy, kdy je nezletilá osoba vyhoštěna, a nikoli na případy, kdy nezletilá osoba opustí členský stát dobrovolně. Vzhledem k povinnosti členských států plynoucí z požadavku náležité zvěžit nejvlastnější zájem dítěte se v případech dobrovolného opuštění území doporučuje posoudit také situaci v rodině a situaci a podmínky přijetí v dané zemi návratu.
- Vhodnost přijímacího zařízení v zemi návratu je nutno posoudit v každém jednotlivém případě s přihlédnutím k individuálním okolnostem a věku navracené nezletilé osoby. Pouhé přijetí pohraniční policií v zemi návratu bez potřebných následných nebo doprovodných opatření nelze považovat za „odpovídající přijetí“. Členský stát by měl věnovat zvláštní pozornost dostupnosti vhodného bydlení, přístupu ke zdravotní péči a vzdělávání v zemi návratu. Členské státy musí respektovat ustanovení článku 20 Úmluvy OSN o právech dítěte a vyzývají se, aby se řídily směrnicí OSN o náhradní péči o děti ⁽¹⁾.

11. ZÁKAZY VSTUPU

Právní základ: směrnice o navrácení – čl. 3 bod 6 a článek 11

„Zákazem vstupu“ [se rozumí] *správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se na určitou dobu zakazuje vstup a pobyt na území členských států a který je spojen s rozhodnutím o navrácení.*

Rozhodnutí o navrácení jsou spojena se zákazem vstupu,

- a) *jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území nebo*
- b) *jestliže nebyla splněna povinnost návratu.*

⁽¹⁾ Organizace spojených národů, Směrnice o náhradní péči o děti (*Guidelines for the alternative care of children*), 2010, k dispozici na adrese: <http://www.refworld.org/docid/4c3acd162.html>.

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

Délka zákazu vstupu se stanoví po řádném uvážení všech významných okolností jednotlivého případu a v zásadě nepřekročí pět let. Délka pěti let může být překročena, představuje-li dotčený státní příslušník třetí země vážné ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo národní bezpečnosti.

Zákazy vstupu spojené s navracením, které se předpokládají ve směrnici o navracení, mají mít preventivní účinky a mají posílit věrohodnost návratové politiky Unie vysláním jasného vzkazu, že osoby, které v členských státech EU poruší předpisy v oblasti migrace, nebudou moci po stanovenou dobu znovu vstoupit na území žádného z členských států EU.

Směrnice ukládá členským státům povinnost vydat zákaz vstupu ve dvou „kvalifikovaných“ případech: i) jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území a ii) jestliže nebyla splněna povinnost návratu.

Ve všech ostatních případech mohou být rozhodnutí o navracení spojena se zákazem vstupu.

Délka zákazu vstupu musí být stanovena po řádném uvážení všech významných okolností jednotlivého případu. V zásadě by neměla překročit pět let. Pouze v případech vážného ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo národní bezpečnosti může být zákaz vstupu vydán na delší dobu.

Pravidla pro vydávání zákazů vstupu spojených s navracením podle směrnice o navracení se nedotýkají zákazů vstupu vydaných pro jiné účely, které nesouvisí s migrací, jako jsou zákazy vstupu uložené státním příslušníkům třetích zemí, kteří spáchali závažné trestné činy, nebo ohledně nichž existují zjevné náznaky o úmyslu páchat takové trestné činy (viz čl. 24 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 ⁽¹⁾ („nařízení o SIS II“)), nebo zákazy vstupu, které představují omezující opatření přijaté podle hlavy V kapitoly 2 SEU, včetně opatření zavádějících zákazy cestování, které vydala Rada bezpečnosti OSN.

11.1 Účinek v celé EU

Zákaz vstupu zakazuje vstup na území všech členských států: Na základě znění 14. bodu odůvodnění směrnice o navracení a systematického srovnávání všech jazykových verzí směrnice (zejména anglického a francouzského znění) je zřejmé, že zákaz vstupu zakazuje vstup a pobyt na území všech členských států. Dánská verze, která používá jednotné číslo („*ophold på en medlemsstat*“), obsahuje zjevnou chybu v překladu. Účinek zákazu vstupu v celé EU představuje jednu z hlavních evropských přidáných hodnot směrnice. Účinek zákazu vstupu v celé EU musí být v rozhodnutí o zákazu vstupu, které je vydáno státnímu příslušníkovi třetí země jednoznačně uveden.

Zákazy vstupu jsou závazné pro všechny členské státy, které jsou vázány směrnicí o navracení, tj. pro všechny členské státy EU (kromě Spojeného království a Irska), jakož i pro země přidružené k Schengenské úmluvě (Švýcarsko, Norsko, Island a Lichtenštejnsko).

Informování ostatních členských států o vydaných zákazech vstupu: Je nezbytné informovat o veškerých vydaných zákazech vstupu ostatní členské státy. Vložení záznamu o zákazu vstupu do SIS podle čl. 24 odst. 3 nařízení o SIS II je hlavním, avšak nikoli jediným způsobem, jak lze informovat ostatní členské státy o existenci zákazu vstupu a zajistit jeho úspěšné prosazování. Členské státy by proto měly zajistit systematické vkládání záznamů o zákazu vstupu do SIS. Co se týká členských států, které nemají k SIS přístup, výměny informací lze dosáhnout jinými kanály (např. dvoustrannými kontakty).

Čistě vnitrostátní zákazy vstupu: Vydávání čistě vnitrostátních zákazů vstupu v souvislosti s migrací není se směrnicí o navracení slučitelné. Vnitrostátní právní předpisy musí stanovit, že zákazy vstupu vydané ve spojení s rozhodnutími o navracení zakazují vstup a pobyt s ohledem na všechny členské státy, například uložením povinnosti týkající se systematického vkládání všech těchto zákazů do SIS. Pokud však má státní příslušník třetí země, jehož se týká zákaz vstupu vydaný v členském státě A, povolení k pobytu vydané členským státem B a pokud členský stát B nechce toto povolení zrušit, zruší členský stát A po konzultacích podle článku 25 Úmluvy k provedení Schengenské dohody uvedených v čl. 11 odst. 4 směrnice o navracení zákaz vstupu platný pro celou EU, může však dotčeného státního příslušníka třetí země uvést ve svém vnitrostátním seznamu záznamů o odepření vstupu, podle čl. 25 odst. 2 poslední věty Úmluvy k provedení Schengenské dohody („*lex specialis*“) (viz také oddíl 11.8).

⁽¹⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1987/2006 ze dne 20. prosince 2006 o zřízení, provozu a využívání Schengenského informačního systému druhé generace (SIS II) (Úř. věst. L 381, 28.12.2006, s. 4).

11.2 Využívání SIS II

Registrace zákazů vstupu v SIS: Podle aktuálně platných právních předpisů mohou členské státy zaregistrovat záznamy týkající se zákazů vstupu, které byly vydány podle směrnice o navracení, v SIS, nejsou však povinny tak učinit. V zájmu zajištění plného účinku evropského rozměru zákazů vstupu vydaných podle směrnice o navracení by tak však členské státy měly systematicky činit.

Vztah mezi tříletým přezkumem záznamů vložených do SIS (podle článku 112 Úmluvy k provedení Schengenské dohody a článku 29 nařízení o SIS II) a délkou zákazu vstupu stanovenou podle směrnice o navracení osob: Přezkum záznamů vložených do SIS představuje procesní požadavek, který má zajistit, aby byly záznamy uchovávány pouze po dobu nezbytnou pro splnění účelů, pro které byly vloženy. To nemá dopad na věcné rozhodnutí členských států stanovit délku zákazu vstupu v souladu s ustanoveními směrnice o navracení. Je-li v okamžiku tříletého přezkumu zákaz vstupu uložený podle směrnice o navracení dosud platný (zákaz byl např. uložen na pětileté období a nebyl mezitím zrušen), mohou členské státy zachovat záznam v SIS po zbývajícím dvouletém období, je-li záznam dosud nezbytný vzhledem k platným kritériím pro posouzení, zejména k článku 11 směrnice o navracení ve spojení s čl. 112 odst. 4 Úmluvy k provedení Schengenské dohody nebo čl. 29 odst. 4 nařízení o SIS II.

11.3 Procedurální otázky

Vydávání zákazů vstupu při odjezdu na hranici v řízení v nepřítomnosti (např. v případech, kdy se osoby, které překročily dobu povoleného pobytu na základě víza, samy dostaví k hraniční kontrole na letišti krátce před odletem): Členským státům nic nebrání v tom, aby pokud se dozvědí o překročení doby povoleného pobytu na základě víza, zahájily řízení o navracení a aby vydaly rozhodnutí o navracení (viz oddíl 5.1) spojené se zákazem vstupu v řízení v nepřítomnosti, pokud:

- 1) vnitrostátní správní právo povoluje řízení v nepřítomnosti a
- 2) tyto vnitrostátní postupy jsou v souladu s obecnými zásadami práva Unie a základními právy zakotvenými v Listině základních práv Evropské unie, a zejména právem být vyslechnut a právem na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces.

Vydání zákazu vstupu navraceným osobám, které k okamžiku odjezdu nesplnily povinnost návratu ve stanovené lhůtě k dobrovolnému opuštění území: Zákaz vstupu bude uložen později (např. při odjezdu) jako vedlejší a následný prvek již vydaného rozhodnutí o navracení v případě, že navracená osoba nesplnila povinnost návratu ve lhůtě k dobrovolnému opuštění území.

Přítomnost na území členského státu: Nezbytným předpokladem pro vydání rozhodnutí o navracení a souvisejícího zákazu vstupu je neoprávněný pobyt. Členský stát nemůže vydat rozhodnutí o navracení a související zákaz vstupu osobám, které nepobývají na jeho území. V případě, že dotčená osoba uprchla (např. po obdržení zamítavého rozhodnutí o žádosti o azyl), avšak lze předpokládat, že se dosud nachází na území dotčeného členského státu, je možné rozhodnutí o navracení (včetně zákazu vstupu) přijmout v řízení v nepřítomnosti podle vnitrostátních právních předpisů.

Neoprávněný pobyt v minulosti: Členské státy nemohou v souladu se směrnicí o navracení vydat rozhodnutí o navracení a související zákaz vstupu osobám, které se nenacházejí na jejich území, a to ani státním příslušníkům třetích zemí, kteří dříve (v minulosti) neoprávněně pobývali na jejich území, avšak se dříve, než byl jejich neoprávněný pobyt odhalen, vrátili do třetí země. Pokud tyto osoby vstoupí znovu na území členského státu a pokud byla přijata opatření podle směrnice o navracení (rozhodnutí o navracení, zákaz vstupu), lze při stanovení délky zákazu vstupu vzít předchozí neoprávněný pobyt (nebo pobyty) v úvahu jako přitěžující okolnost. Při stanovení délky zákazu vstupu lze vzít v úvahu jako přitěžující okolnost rovněž předchozí neoprávněné pobyty na území *ostatních* členských států.

11.4 Důvody pro vydání zákazů vstupu

Směrnice o navracení osob ukládá členským státům povinnost vydat zákaz vstupu ve dvou „kvalifikovaných“ případech:

- 1) nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území nebo
- 2) nebyla splněna povinnost návratu.

Ve všech ostatních případech (všechna rozhodnutí o navracení přijatá podle směrnice o navracení, která nespadají do těchto dvou „kvalifikovaných“ případů) mohou být rozhodnutí o navracení spojena se zákazem vstupu. To znamená, že zákaz vstupu lze uložit i v případě, opustí-li dotčená osoba území dobrovolně. Členské státy však mají v tomto ohledu prostor pro uvážení a vybízejí se, aby jej využily způsobem, který podporuje dobrovolné opuštění území.

11.5 Délka zákazů vstupu

Délka zákazu vstupu se stanoví v souladu s vnitrostátními právními předpisy k provedení směrnice o navracení po řádném uvážení všech významných okolností jednotlivého případu. Při stanovení délky zákazu vstupu je nutno věnovat zvláštní pozornost přitěžujícím nebo polehčujícím okolnostem, které jsou vydávajícímu orgánu známy, například tomu:

- zda se na státního příslušníka třetí země již v minulosti vztahovalo rozhodnutí o navracení nebo rozhodnutí o vyhoštění,
- zda státní příslušník třetí země již v minulosti obdržel pomoc v souvislosti s dobrovolným opuštěním území a/nebo reintegrací,
- zda státní příslušník třetí země bez povolení vstoupil na území členského státu ještě během doby platnosti zákazu vstupu,
- zda státní příslušník třetí země v řízení o navracení spolupracoval nebo projevil ochotu spolupracovat,
- zda státní příslušník třetí země projevil ochotu opustit území dobrovolně.

Obecně platí, že délka zákazu vstupu nesmí překročit pět let. Při stanovení konkrétní délky zákazu vstupu musí členské státy provést individuální posouzení všech významných okolností a dodržet zásadu proporcionality. Členský stát může jako obecné vodítko pro své správní orgány stanovit pro typické kategorie případů různé lhůty, například tři roky jako obecné standardní pravidlo, pět let v případě přitěžujících okolností (např. opakované porušení právních předpisů v oblasti migrace) a jeden rok v případě polehčujících okolností (např. porušení předpisů pouze z nedbalosti), musí však být zajištěno, že každý případ bude posouzen individuálně v souladu se zásadou proporcionality. Členské státy mohou ve svých vnitrostátních právních nebo správních předpisech stanovit obecná kritéria, která se vezmou v úvahu při individuálním stanovení délky zákazu vstupu podle čl. 11 odst. 2 směrnice o navracení.

Vážné ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo národní bezpečnosti: V případech vážného ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo národní bezpečnosti mohou být zákazy vstupu vydány na dobu delší než pět let. Faktory, které mohou členské státy vzít při zjišťování tohoto ohrožení v úvahu, mohou být trestné činy i závažné správní přestupky (např. opakované použití falešných dokladů totožnosti, opakované a úmyslné porušení právních předpisů v oblasti migrace). Žádný z těchto faktorů však nemůže být považován sám o sobě za faktor, který automaticky znamená ohrožení veřejného pořádku: členské státy musí provést individuální posouzení všech významných okolností a dodržet zásadu proporcionality.

Směrnice o navracení neobsahuje žádnou definici, pokud jde o přesný význam tohoto pojmu, a judikatura ESD týkající se používání tohoto pojmu v ostatních směrniciích v oblasti migrace a v rámci volného pohybu se v kontextu směrnice o navracení nepoužije přímo, jelikož se dotčené záležitosti a kontext liší. Určité vodítko však mohou poskytnout některé aspekty obsažené v judikatuře ESD (zejména s ohledem na horizontální pojmy, jako je proporcionality a užitečný účinek směrnic): v oddíle 3 sdělení o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států ⁽¹⁾ poskytla Komise podrobné pokyny týkající se výkladu pojmu veřejný pořádek a veřejná bezpečnost v rámci volného pohybu. Srovnávací údaje o výkladu tohoto pojmu v jednotlivých členských státech v rámci migrace lze odvodit z výsledků šetření EMS *ad hoc* (140) o chápání pojmů „veřejný pořádek“ a „veřejná bezpečnost“. V bodě 48 rozsudku ve věci *Zh. a O.*, C-554/13, který se zabýval pojmem „veřejný pořádek“ v souvislosti se směrnicí o navracení (viz oddíl 6.3), ESD výslovně potvrdil, že je možná analogie s jeho judikaturou týkající se směrnice 2004/38/ES (rozsudek ESD ve věci *Gaydarov*, C-430/10 ⁽²⁾, bod 32).

Délka zákazů vstupu z důvodu veřejného pořádku: Délku zákazů vstupu z důvodu veřejného pořádku je nutno stanovit individuálně s přihlédnutím k závažnosti trestných činů, které spáchali státní příslušníci třetích zemí, souvisejícímu ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo národní bezpečnosti a individuální situaci dotčených osob. Každopádně je nutno dodržet zásadu proporcionality. Systematické vydávání celoživotních zákazů vstupu ve všech případech týkajících se veřejného pořádku, bez rozlišování okolností jednotlivých případů (např. závažnosti trestných činů, rizik), je v rozporu se směrnicí. Členský stát může pro typické kategorie případů stanovit různé lhůty, například

⁽¹⁾ KOM(2009) 313 v konečném znění.

⁽²⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. listopadu 2011 ve věci *Gaydarov*, C-430/10, ECLI:EU:C:2011:749.

deset let jako obecné standardní pravidlo v případech týkajících se veřejného pořádku a dvacet let v obzvláště závažných případech. Členské státy by měly stanovit možnost přezkumu rozhodnutí o zákazu vstupu, zejména existence podmínek odůvodňujících uložení tohoto zákazu, a to buď z moci úřední, nebo na žádost dotčené osoby.

Bližší objasnění:

Žádné neomezené zákazy vstupu: Délka zákazu vstupu představuje klíčový prvek rozhodnutí o zákazu vstupu. V každém jednotlivém případě je nutno ji stanovit z moci úřední předem. ESD ve svém rozsudku ve věci *Filev a Osmani*, C-297/12, bodech 27 a 34 výslovně potvrdil: „Je třeba konstatovat, že ze slov „[d]élka zákazu vstupu se stanoví“ jasně vyplývá, že členské státy mají povinnost časově omezit účinky každého zákazu vstupu, v zásadě na dobu nejvýše pěti let, a to nezávisle na žádosti předložené k tomuto účelu dotčeným státním příslušníkem třetí země. [...] čl. 11 odst. 2 směrnice 2008/115/ES musí být vykládán v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu ustanovení [...], které podmiňuje omezení doby trvání zákazu vstupu tím, že dotčený státní příslušník třetí země podá žádost o přiznání takového omezení.“

Okamžik, od něhož začíná běžet čas: Směrnice o navracení výslovně nestanoví okamžik, od něhož by měla být vypočtena doba uplatňování zákazu vstupu. Nicméně ESD ve věci *Ouhrami*, C-225/16 ⁽¹⁾ tuto otázku objasnil.

ESD vysvětlil, že stanovení počátku zákazu vstupu nelze ponechat na uvážení jednotlivých členských států, neboť by to ohrozilo cíl směrnice o navracení a účel zákazů vstupu. ESD uvedl, že „ze znění, systematiky i cíle směrnice 2008/115/ES tedy vyplývá, že doba trvání zákazu vstupu začíná plynout až ode dne, kdy dotčený skutečně opustil území členských států“ (bod 53). Je samozřejmé, že pokud by měl zákaz vstupu nabýt platnosti dříve, než státní příslušník třetí země skutečně území opustil, délka jeho trvání by byla nepřiměřeně omezena.

Soudní dvůr proto rozhodl, že „délka zákazu vstupu [...] musí být počítána ode dne, kdy dotčený skutečně opustil území členských států“ (bod 58).

Členské státy by měly zavést prostředky pro potvrzení a ověření skutečného data, kdy státní příslušníci třetích zemí opustili území (viz oddíly 6.4 a 6.6), aby se zajistilo, že zákazy vstupu začnou platit v okamžiku, kdy dotčené osoby skutečně opustily území členských států.

11.6 Zrušení, zkrácení a pozastavení zákazů vstupu

Právní základ: směrnice o navracení – čl. 11 odst. 3

První pododstavec: Členské státy zváží zrušení nebo pozastavení zákazu vstupu, může-li dotčený státní příslušník třetí země, na kterého se vztahuje zákaz vstupu vydaný podle odst. 1 druhého pododstavce, prokázat, že opustil území členského státu plně v souladu s rozhodnutím o navracení.

Možnost pozastavení nebo zrušení zákazu vstupu v případech, kdy navracená osoba opustila území členského státu plně v souladu s rozhodnutím o navracení (zejména v poskytnuté lhůtě k dobrovolnému opuštění území), je nutno použít jako pobídka k dobrovolnému opuštění území. Členské státy ve svých vnitrostátních právních předpisech a správních postupech stanoví možnost požádat v těchto případech o zrušení nebo pozastavení zákazu vstupu. Je třeba usilovat o to, aby byly tyto postupy pro navracenou osobu snadno dostupné a aby fungovaly v praxi. Navracená osoba má různé možnosti, pokud jde o předložení důkazů o opuštění území EU: například výstupní razítko v cestovním dokladu, informace ve vnitrostátních datových systémech pohraniční služby nebo podání zprávy konzulárnímu zastoupení členského státu ve třetí zemi.

Zkrácení zákazů vstupu: Členské státy mohou za okolností uvedených v čl. 11 odst. 3 směrnice o navracení stávající zákaz vstupu rovněž zkrátit. Možnost členských států zrušit zákaz vstupu podle čl. 11 odst. 3 lze vykládat v tom smyslu, že zahrnuje i částečné zrušení (tj. zkrácení) zákazu vstupu.

Druhý pododstavec: Na oběti obchodování s lidmi, které obdržely povolení k pobytu podle směrnice 2004/81/ES, se zákaz vstupu nevztahuje, aniž je dotčen odst. 1 první pododstavec písm. b) a za předpokladu, že dotčený státní příslušník třetí země nepředstavuje hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo národní bezpečnost.

Na oběti obchodování s lidmi, které obdržely povolení k pobytu podle směrnice 2004/81/ES, by se zákaz vstupu neměl vztahovat, ledaže dotčená osoba nesplnila povinnost návratu ve stanovené lhůtě k dobrovolnému opuštění území nebo představuje hrozbu pro veřejný pořádek. Toto pravidlo se vztahuje pouze na období neoprávněného pobytu, která následují bezprostředně po oprávněném pobytu podle směrnice 2004/81/ES, a u dřívějších držitelů povolení nevytváří „doživotní“ výjimku.

⁽¹⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. července 2017 ve věci *Ouhrami*, C-225/16, ECLI:EU:C:2017:590.

Třetí pododstavec: Členské státy mohou v individuálních případech z humanitárních důvodů upustit od vydání zákazu vstupu nebo tento zákaz zrušit či pozastavit.

Členské státy mohou v individuálních případech, zejména pokud jde o povinné případy uvedené v čl. 11 odst. 1 písm. a) a b) směrnice o navracení, rozhodnout o nevydání zákazu vstupu pouze z humanitárních důvodů; tyto důvody musí být určeny na vnitrostátní úrovni. Členské státy mají také možnost zrušit nebo pozastavit stávající zákazy vstupu z humanitárních důvodů.

Toto nepovinné ustanovení mohou členské státy využít v souladu s vnitrostátními právními předpisy a správními postupy.

Čtvrtý pododstavec: Členské státy mohou v individuálních případech nebo v určitých kategoriích případů zrušit či pozastavit zákaz vstupu z jiných důvodů.

Členské státy mohou zrušit či pozastavit stávající zákazy vstupu z jiných než humanitárních důvodů, které se určí na vnitrostátní úrovni.

V případě humanitárních katastrof (jako je zemětřesení, jiné přírodní katastrofy nebo ozbrojené konflikty) ve třetích zemích, jež mohou vést k hromadnému přílivu vysídlených osob, mohou být oficiální postupy zrušení zákazů vstupu v individuálních případech příliš zdoluhavé a neproveditelné. Existuje proto možnost horizontálního pozastavení nebo zrušení stávajících zákazů vstupu týkajících se dotčených skupin osob.

Potřeba zrušit zákazy vstupu, které byly řádně vydány podle směrnice o navracení, může vyvstat i ve vztahu ke státním příslušníkům třetích zemí, kteří mohli později zjistit, že požívají práva na volný pohyb podle práva Unie, například tím, že se stali rodinnými příslušníky státních příslušníků členských států EU/EHP/CH spadajících do oblasti působnosti článku 21 SFEU nebo směrnice 2004/38/ES.

11.7 Sankce za nedodržení zákazu vstupu

Při zvažování délky dalšího zákazu vstupu by měly členské státy vzít v úvahu nedodržení zákazu vstupu. V této souvislosti 14. bod odůvodnění směrnice o navracení výslovně stanoví: „Délka zákazu vstupu by se měla určit po řádném zvážení všech významných okolností jednotlivého případu a za běžných podmínek by neměla překročit pět let. V této souvislosti by měla být zohledněna zejména skutečnost, zda se již na dotčeného státního příslušníka třetí země vztahovalo více než jedno rozhodnutí o navracení či rozhodnutí o vyhoštění nebo zda tento státní příslušník vstoupil na území členského státu během zákazu vstupu.“

Směrnice o navracení umožňuje členským státům stanovit další sankce podle vnitrostátního správního práva (například pokutu), s výhradou užitečného účinku směrnice a příslušné judikatury ESD v tomto ohledu. Členské státy by přitom neměly rozlišovat mezi zákazy vstupu, které vydaly jejich vlastní vnitrostátní orgány, a zákazy vstupu vydanými orgány ostatních členských států, jelikož to by narušilo harmonizovanou koncepci zákazu vstupu platného pro celou EU podle směrnice o navracení.

Členské státy mohou přijmout trestněprávní sankce proti neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí, kteří po svém navracení nedodrželi platný zákaz vstupu (rozsudek ESD ve věci *Celaj*, C-290/14, viz oddíl 4).

V čl. 11 odst. 5 směrnice o navracení je objasněno, že ustanovení týkající se zákazů vstupu v souvislosti s navracením se použijí, aniž je dotčeno právo na mezinárodní ochranu podle *acquis* EU v oblasti azylu. To znamená, že dříve vydané zákazy vstupu podle směrnice o navracení nemohou nikdy odůvodnit navracení nebo potrestání státních příslušníků třetích zemí, kteří mají povolení ke vstupu nebo pobytu v EU jako žadatelé o azyl nebo jako osoby požívající mezinárodní ochrany – viz rozsudek ESD ve věci *Celaj*, C-290/14, bod 32. Takovéto zákazy vstupu je nutno pozastavit (během probíhajícího azylového řízení) nebo zrušit (jakmile byla poskytnuta mezinárodní ochrana).

11.8 Konzultace mezi členskými státy

Právní základ: směrnice o navracení – čl. 11 odst. 4; Úmluva k provedení Schengenské dohody – článek 25

Pokud členský stát hodlá vydat povolení k pobytu nebo jiné povolení zakládající oprávnění k pobytu státnímu příslušníku třetí země, na něž se vztahuje zákaz vstupu vydaný jiným členským státem, konzultuje tento členský stát nejprve členský stát, který zákaz vstupu vydal, a zohlední přitom jeho zájmy v souladu s článkem 25 Úmluvy k provedení Schengenské dohody.

Článek 25 Úmluvy k provedení Schengenské dohody stanoví:

1. Má-li některý členský stát v úmyslu vydat povolení k pobytu, provede příslušný orgán systematické vyhledávání v Schengenském informačním systému. Má-li některý členský stát v úmyslu vydat povolení k pobytu cizinci, který má záznam za účelem odepření vstupu, konzultuje věc předem s členským státem, který záznam pořídil, a přihlíží k jeho zájmům; v takových případech se povolení k pobytu vydá pouze ze závažných důvodů, zejména humanitárních nebo z důvodů vyplývajících z mezinárodních závazků.

Je-li povolení k pobytu vydáno, členský stát, který záznam pořídil, jej zruší, ale může dotčeného cizince zapsat do svého vnitrostátního seznamu osob, kterým má být odepřen vstup.

- 1a. Před vložením záznamu za účelem odepření vstupu ve smyslu článku 96 zkontrolují členské státy vnitrostátní evidenci vydaných dlouhodobých víz nebo povolení k pobytu.
2. Vyjde-li najevo, že cizinec, který je držitelem platného povolení k pobytu vydaného jednou ze smluvních stran, je veden v seznamech osob, kterým má být odepřen vstup, konzultuje smluvní strana, která záznam pořídila, smluvní stranu, která vydala povolení k pobytu, s cílem zjistit, zda existují dostatečné důvody k odnětí povolení k pobytu.

Není-li povolení k pobytu odňato, zruší smluvní strana, která záznam pořídila, tento záznam, může však dotčeného cizince zapsat do vnitrostátního seznamu osob, kterým má být odepřen vstup.

3. Odstavce 1 a 2 se použijí i na dlouhodobá víza.

Článek 25 Úmluvy k provedení Schengenské dohody představuje přímo použitelné ustanovení a členské státy jej mohou použít bez provedení ve vnitrostátních právních předpisech.

Zrušit zákaz vstupu může pouze členský stát, který jej vydal (členský stát A). Pokud se jiný členský stát (členský stát B) rozhodne vydat téže osobě povolení k pobytu nebo nezrušit stávající povolení k pobytu (po konzultaci s členským státem, který vydal zákaz vstupu), musí členský stát A záznam zrušit (čl. 25 odst. 2 Úmluvy k provedení Schengenské dohody), ale může dotčeného státního příslušníka třetí země zařadit na vnitrostátní seznam záznamů o odepření vstupu. Členský stát B musí před vydáním povolení k pobytu nebo před rozhodnutím je nezrušit (např. za účelem zachování celistvosti rodiny) posoudit a uvážit důvody, kvůli nimž vydal členský stát A stávající zákaz vstupu, stejně jako zájmy onoho státu. Aby mohl členský stát B řádně uvážit důvody, na nichž se zákaz vstupu zakládal, je nezbytné, aby členský stát A poskytl členskému státu B včas příslušné informace.

Členské státy, které dosud neuplatňují plně schengenská pravidla, a nemohou proto (dosud) přímo používat článek 25 Úmluvy k provedení Schengenské dohody, by však měly vycházet ze smyslu čl. 11 odst. 4 směrnice o navracení a v případě, že se dozvědí (z jakéhokoli zdroje informací, včetně informací od žadatele), že se na dotčenou osobu vztahuje zákaz vstupu vydaný v jiném členském státě, kontaktovat orgány, které zákaz vstupu vydaly. Před vydáním povolení k pobytu dotčené osobě by se členský stát měl vynasnažit „zohlednit zájmy“ členského státu, který zákaz vstupu vydal.

11.9 „Historické“ zákazy vstupu

„Historické“ zákazy vstupu vydané před 24. prosincem 2010 je nutno upravit v souladu s normami stanovenými v článku 11 směrnice o navracení (tzn. nejvýše pět let, individuální posouzení, povinnost zrušit/uvážit zrušení podle konkrétních okolností), pokud mají účinky v období po 24. prosinci 2010 a pokud dosud nejsou v souladu s hmotně-právními zárukami stanovenými v článku 11.

K úpravě by mělo dojít kdykoli na základě žádosti dotčené osoby, nebo z moci úřední co nejdříve, nejpozději však při příležitosti pravidelného (tříletého) přezkumu zákazů vstupu, jak se předpokládá u záznamů v SIS.

V rozsudku ve věci *Filev a Osmani*, C-297/12, bodech 39 až 41 a 44 ESD výslovně upřesnil: „K tomuto je třeba nejprve uvést, že uvedená směrnice neobsahuje žádné ustanovení, které by stanovilo přechodný režim pro rozhodnutí o zákazu vstupu přijatá před její použitelností. Z ustálené judikatury Soudního dvora však vyplývá, že se nové pravidlo použije až na výjimky okamžitě na budoucí účinky situace, která vznikla za platnosti dřívějšího pravidla [...]. Z toho vyplývá, že směrnice 2008/115/ES se uplatní na účinky rozhodnutí o zákazu vstupu, přijatých na základě vnitrostátních pravidel použitelných před dnem její použitelnosti, které nastávají v dotčeném členském státě po tomto datu. [...] Z toho plyne, že čl. 11 odst. 2 směrnice 2008/115/ES brání zachování takových účinků zákazů vstupu s neomezenou dobou platnosti [...], které byly přijaty přede dnem použitelnosti směrnice 2008/115/ES, nad maximální dobu trvání zákazu stanovenou v tomto ustanovení, s výjimkou případů, kdy byly tyto zákazy vstupu vydány vůči státním příslušníkům třetích zemí, kteří představují vážné ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo národní bezpečnosti.“

12. PROCESNÍ ZÁRUKY

12.1 Právo na řádnou správu a právo být vyslechnut

Právo na řádnou správu představuje základní právo, které je uznáno jako obecná zásada práva EU a je zakotveno v Listině základních práv Evropské unie, jež je nedílnou součástí právního řádu EU. Toto právo zahrnuje právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout nebo jež významně ovlivňuje jeho zájmy, což souvisí i s dodržováním práva na obhajobu, další obecnou zásadou práva EU.

V rozsudcích ve věcech *G. a R.*, C-383/13 ⁽¹⁾ a *Boudjlida*, C-249/13 ⁽²⁾ poskytl ESD důležité vysvětlení práva být vyslechnut ve vztahu k rozhodnutím o navrácení a k rozhodnutím o zajištění. Tyto rozsudky znamenají, že při přijímání rozhodnutí týkajících se navrácení (tj. rozhodnutí o navrácení, rozhodnutí o zákazu vstupu, rozhodnutí o vyhoštění, příkazu k zajištění atd.) musí členské státy vždy dodržet níže uvedené procesní záruky, ačkoliv to nemusí být v příslušných členských směrnice o navrácení výslovně stanoveno:

- 1) právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout;
- 2) právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká, za účelem analýzy veškerých důkazů, které jsou proti němu k dispozici nebo na nichž se zakládá odůvodnění rozhodnutí ze strany příslušného vnitrostátního orgánu, přičemž jsou dodržovány oprávněné zájmy důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství;
- 3) právo každého obrátit se na právního zástupce před přijetím rozhodnutí o navrácení, pokud se výkon tohoto práva nedotkne řádného průběhu řízení o navrácení a neohroží účinné provádění směrnice; to však neznamená povinnost členských států hradit náklady na tuto pomoc;
- 4) povinnost správních orgánů věnovat náležitou pozornost vyjádřením dotčené osoby a pečlivě a nestranně přezkoumat všechny relevantní skutečnosti projednávaného případu;
- 5) povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí.

Členské státy mají značný prostor pro uvážení, pokud jde o to, jak udělovat právo být vyslechnut v praxi: nedodržení tohoto práva znamená, že rozhodnutí je neplatné pouze v případě, že by výsledek řízení byl jiný, pokud by bylo toto právo respektováno (rozsudek ESD ve věci *G. a R.*, C-383/13, bod 38).

Kromě toho orgán členského státu nemusí státního příslušníka třetí země vyslechnout konkrétně v souvislosti s rozhodnutím o navrácení v případě, že poté, co tento orgán v rámci předchozího azylového řízení, při němž bylo plně dodrženo právo každého být vyslechnut, zjistil, že státní příslušník třetí země pobývá na území daného státu neoprávněně, zvažuje přijetí rozhodnutí o navrácení (rozsudek ESD ve věci *Mukarubega*, C-166/13 ⁽³⁾). Logika stanovená v rozsudku ve věci *Mukarubega* je následující: „Právo být vyslechnut před přijetím rozhodnutí o navrácení nemůže být využíváno pro neomezené znovuvytváření správního řízení, a to s cílem zachovat rovnováhu mezi základním právem dotčené osoby na vyslechnutí před přijetím rozhodnutí nepříznivě zasahujícího do jejího právního postavení, a povinností členských států bojovat proti nelegálnímu přistěhovalectví.“

Tuto logiku lze použít rovněž v jiných situacích, jako jsou případy uvedené v čl. 6 odst. 6 směrnice o navrácení (rozhodnutí o ukončení oprávněného pobytu společně s rozhodnutím o navrácení). Její součástí je také to, že opakované posouzení rizika porušení zásady nenavrácení (*non-refoulement*) se nevyžaduje, pokud bylo dodržování této zásady posouzeno již v předchozích řízeních, posouzení je konečné a v individuální situaci dotčeného státního příslušníka třetí země nedošlo ke změně. Stejně tak by nemělo docházet k opakovanému posuzování dalších prvků, na které by se bylo možné odvolávat s cílem zabránit návratu. Členské státy by měly přijmout opatření, která zabrání opakovanému posuzování, například tím, že v maximální možné míře sloučí v jeden procesní krok správní slyšení vedená příslušnými vnitrostátními orgány k různým účelům (například obnovení nebo udělení povolení k pobytu, stanovení práva vstupu na území členského státu, konečné zamítavé rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu), a to za předpokladu, že právo být vyslechnut bude plně respektováno. V této souvislosti a za tímto účelem by mohly být zavedeny inovativní nástroje, jako je například videokonference. Členské státy musí zajistit, aby uplatňováním těchto opatření nebylo dotčeno dodržování procesních záruk, a měly by věnovat zvláštní pozornost osobám, které zvláštní procesní záruky potřebují, zejména nezletilým osobám (viz níže).

⁽¹⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. září 2013 ve věci *G. a R.*, C-383/13 PPU, ECLI:EU:C:2013:533.

⁽²⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. prosince 2014 ve věci *Boudjlida*, C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2431.

⁽³⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. listopadu 2014 ve věci *Mukarubega*, C-166/13, ECLI:EU:C:2014:2336.

Právo být vyslechnut zahrnuje rovněž právo být vyslechnut s ohledem na možné použití článku 5 a čl. 6 odst. 2 až 5 směrnice o navrácení a ohledně podrobných opatření pro navrácení, jako je lhůta poskytnutá k dobrovolnému opuštění území a to, zda se jedná o dobrovolný, nebo nucený návrat. Orgán však nesmí dotčeného státního příslušníka třetí země před slyšením upozornit na skutečnost, že zamýšlí přijmout rozhodnutí o navrácení, sdělit mu skutečnosti, na kterých hodlá toto rozhodnutí založit, či mu ponechat čas na rozmyšlenou, pokud měl tento státní příslušník možnost vyjádřit užitečným a účinným způsobem své stanovisko k neoprávněnosti svého pobytu a ke skutečnostem, které by mohly být na základě vnitrostátního práva důvodem k tomu, aby týž orgán nepřijal rozhodnutí o navrácení (viz rozsudek ESD ve věci *Boudjlida*, C-249/13).

Procesní záruky uvedené v člancích 12 a 13 směrnice o navrácení by se měly vztahovat na všechna rozhodnutí týkající se navrácení a nesmí být omezeny na tři druhy rozhodnutí, které jsou zmíněny v čl. 12 odst. 1 uvedené směrnice.

Právo nezletilé osoby být vyslechnuta v řízení o navrácení, které se jí týká nebo na ni má dopad, musí být respektováno. V souladu s článkem 12 Úmluvy o právech dítěte a s ohledem na obecnou připomínku č. 12 Výboru OSN pro práva dítěte o právu dítěte být vyslechnuto⁽¹⁾ musí být dotčené nezletilé osoby vyslechnuty buď přímo, nebo prostřednictvím zástupce nebo vhodného subjektu; musí být respektováno právo nezletilých osob svobodně vyjadřovat své názory a k jejich názorům musí být náležitě přihlédnuto, a to s ohledem na věk, zralost a případné komunikační obtíže, má-li mít jejich slyšení smysl.

Aby se dodržování práva nezletilé osoby být vyslechnuta zajistilo v praxi, měla by se opatření přijatá členskými státy řídit těmito klíčovými zásadami:

- vyjadřování názorů je volbou, nikoli povinností,
- na právo být vyslechnut by se neměla vztahovat žádná věková omezení ani jiná svévolná omezení, a to ani v právních předpisech ani v praxi,
- nezletilá osoba by měla být vyslechnuta v prostředí, které odpovídá jejím potřebám,
- prostředky použité k naplnění práva být vyslechnut by měly být přizpůsobeny úrovni chápání dotčené osoby a její schopnosti komunikovat a měly by zohledňovat okolnosti daného případu,
- aby byla plně zohledněna nutnost chránit nezletilé osoby, neměly by být s žádnou nezletilou osobou vedeny pohovory častěji, než je nezbytné,
- umožnit vyjádření názorů nezletilým osobám v obzvláště zranitelném postavení může vyžadovat zvláštní opatření, včetně tlumočnických a překladatelských služeb.

Shromažďování informací o pašování: V souladu s prioritami stanovenými v *Akčním plánu EU proti pašování migrantů (2015–2020)* ⁽²⁾, a zejména nutností zlepšit shromažďování a sdílení informací, Komise doporučuje, aby členské státy zavedly odpovídající mechanismy v zájmu zajištění systematického shromažďování informací od zadržených neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, přičemž musí plně respektovat základní práva a *acquis* EU v oblasti azylu. Členské státy se vybízejí, aby při udělování práva být vyslechnut před přijetím rozhodnutí o navrácení vyzývaly navrácené osoby k poskytnutí informací, jež se mohou týkat způsobu fungování a tras pašeráckých sítí a rovněž vazeb na obchodování s lidmi a jiné trestné činy, a informací o finančních převodech. Informace získané v této souvislosti by měly být shromažďovány a vyměňovány mezi příslušnými (přistěhovaleckými, pohraničními, policejními) orgány a agenturami, a to na vnitrostátní úrovni i na úrovni EU, v souladu s vnitrostátními právními předpisy a osvědčenými postupy, o nichž bylo informováno na příslušných fórech EU.

12.2 Rozhodnutí týkající se navrácení

Směrnice o navrácení výslovně upravuje řadu různých rozhodnutí týkajících se navrácení, tj.:

- 1) rozhodnutí o navrácení (čl. 3 odst. 4 a čl. 6 odst. 1);
- 2) rozhodnutí o lhůtě k dobrovolnému opuštění území a o prodloužení této lhůty (článek 7);

⁽¹⁾ OSN, obecná připomínka č. 12 (2009): Právo dítěte být vyslechnuto (*General Comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard*), 2009, k dispozici na adrese: <http://www.refworld.org/docid/4ae562c52.html>.

⁽²⁾ COM(2015) 285 final.

- 3) rozhodnutí o vyhoštění (čl. 8 odst. 3);
- 4) rozhodnutí o odkladu vyhoštění (článek 9);
- 5) rozhodnutí o zákazu vstupu a o pozastavení nebo zrušení zákazu vstupu (článek 11);
- 6) rozhodnutí o zajištění a o prodloužení zajištění (článek 15).

Většina těchto rozhodnutí představuje vedlejší rozhodnutí k rozhodnutí o navrácení a tato rozhodnutí by měla být obvykle přijímána společně s rozhodnutím o navrácení v rámci jednoho správního aktu: rozhodnutí o navrácení mohou zahrnovat lhůtu k dobrovolnému opuštění území (článek 7), zákaz vstupu (článek 11) a (případně, nikoli však nutně) rozhodnutí o vyhoštění (v případě nedodržení lhůty k dobrovolnému opuštění území).

V určitých případech jsou možné následné změny těchto vedlejších rozhodnutí:

- zákaz vstupu může být uložen v pozdější fázi jako vedlejší a následný prvek již vydaného rozhodnutí o navrácení v případě, že dotčená osoba nesplnila povinnost návratu ve stanovené lhůtě k dobrovolnému opuštění území (čl. 11 odst. 1 písm. b)),
- již vydaný zákaz vstupu může být zrušen nebo pozastaven (čl. 11 odst. 3–5),
- stanovená lhůta k dobrovolnému opuštění území může být prodloužena (čl. 7 odst. 2),
- vykonatelné rozhodnutí o navrácení (nebo rozhodnutí o vyhoštění) může být odloženo (článek 9).

V čl. 6 odst. 6 směrnice o navracení je potvrzena obecná zásada, která členským státům umožňuje spojit několik různých rozhodnutí (včetně rozhodnutí, která se netýkají přímo navracení) v rámci jednoho správního nebo soudního aktu, pokud jsou u každého individuálního rozhodnutí dodrženy příslušné záruky a ustanovení. Rozhodnutí o ukončení oprávněného pobytu (např. konečné zamítnutí žádosti o azyl, zrušení víza či neobnovení povolení k pobytu) může být proto přijato buď samostatně, nebo společně s rozhodnutím o navracení v rámci jednoho správního nebo soudního aktu.

Členské státy by měly jednat s náležitou péčí a neprodleně přijmout rozhodnutí o právním postavení státních příslušníků třetích zemí (viz rozsudek ESD ve věci *Achughbabian*, C-329/11, bod 31: „[...] Aby nebyl ohrožen cíl směrnice 2008/115/ES [...], jsou příslušné orgány povinny jednat s náležitou péčí a bez průtahů zaujmout stanovisko k oprávněnosti pobytu dotčené osoby.“). Členské státy se proto vyzývají, aby přijímaly rozhodnutí o navracení spolu s rozhodnutími o ukončení oprávněného pobytu v rámci jednoho správního nebo soudního aktu. Pokud to není možné (např. orgán odpovědný za zamítnutí prodloužení povolení k pobytu není oprávněn vydávat rozhodnutí o navracení), měly by členské státy zavést rychlé a účinné postupy zapojující příslušné orgány, aby zajistily rychlou výměnu informací a po přijetí rozhodnutí o ukončení oprávněného pobytu bezodkladné vydání rozhodnutí o navracení (aniž je dotčeno právo udělit povolení nebo oprávnění k pobytu v souladu s čl. 6 odst. 4 směrnice o navracení).

Konkrétní příklady:

- Je v případě, že se členský stát rozhodne zrušit vízum a poskytnout státnímu příslušníkovi třetí země sedmidenní lhůtu k dobrovolnému opuštění území tohoto členského státu, toto rozhodnutí rozhodnutím o navracení v rámci směrnice o navracení? Nebo se na něj vztahují jiná pravidla EU týkající se víz?
 - Takovéto rozhodnutí může sestávat ze dvou prvků: rozhodnutí o zrušení víza a rozhodnutí o navracení ve smyslu směrnice o navracení. Je-li vízum zrušeno s okamžitým účinkem, bude dotčený státní příslušník třetí země neoprávněně pobývajícím osobou ve smyslu čl. 3 bodu 2 směrnice o navracení a použije se článek 6 směrnice (povinnost vydat rozhodnutí o navracení). Zrušení víza může být současně předmětem odvolání v souladu s pravidly týkajícími se víz, která jsou obsažena ve vízovém kodexu ⁽¹⁾ (možnost přijetí několika různých rozhodnutí společně s rozhodnutím o navracení je výslovně zmíněna v čl. 6 odst. 6 směrnice o navracení).

⁽¹⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex) (Úř. věst. L 243, 15.9.2009, s. 1).

- V případě, že státní příslušník třetí země má potřebné vízum, avšak (nebo již) nesplňuje podmínky pro pobyt (článek 6 Schengenského hraničního kodexu), by se zdálo, že členský stát může vydat rozhodnutí o navrácení. Znamenalo by toto rozhodnutí o navrácení (případně spojené se zákazem vstupu) automaticky, že vízum již není platné?
- Podle čl. 34 odst. 2 vízového kodexu se „vízum zruší, pokud je zřejmé, že podmínky udělení víza (tj. podmínky pro vstup podle Schengenského hraničního kodexu) již nejsou nadále plněny“. Orgány, které přijmou rozhodnutí o navrácení, musí zajistit rovněž zrušení víza. Obě rozhodnutí lze však učinit v rámci jednoho správního aktu. Je nutno zamezit tomu, aby bylo vydáno rozhodnutí o navrácení a dotčené osobě bylo umožněno odjet s platným (jednotným) vízem.
- Může rozhodnutí o zamítnutí žádosti o azyl ukládat i povinnost návratu?
- Ano. Konečné zamítnutí žádosti o azyl a rozhodnutí o navrácení lze v souladu s čl. 6 odst. 6 směrnice o navrácení vydat v rámci jednoho aktu. Tyto společné akty logicky sestávají ze dvou následných a vzájemně souvisejících rozhodnutí, která jsou oddělena „logickým okamžikem“.

12.3 Forma rozhodnutí a překlad

Právní základ: směrnice o navrácení – čl. 12 odst. 1–3

1. *Rozhodnutí o navrácení, a pokud jsou vydávána, rozhodnutí o zákazu vstupu a rozhodnutí o vyhoštění se vydávají v písemné podobě a uvádějí se v nich věcné i právní důvody a informace o dostupných prostředcích právní nápravy. Informace o věcných důvodech mohou být omezeny v případě, že vnitrostátní právní předpisy umožňují omezení práva na informace, zejména za účelem zajištění národní bezpečnosti, obrany, veřejné bezpečnosti a pro předcházení, vyšetřování, odhalování a stíhání trestných činů.*

Písemné rozhodnutí představuje základ procesních záruk stanovených ve směrnici o navrácení. Od tohoto požadavku nelze upustit. Informace poskytnuté navrácené osobě by však neměly být omezeny na dostupné prostředky právní nápravy: členské státy se vybízejí, aby poskytovaly rovněž další informace týkající se praktických způsobů splnění požadavků rozhodnutí. Doporučuje se, aby navrácené osobě byly poskytnuty informace například o tom, zda může členský stát přispět na přepravní náklady, zda může navrácená osoba využít program asistovaného dobrovolného návratu nebo zda lze získat prodloužení lhůty ke splnění rozhodnutí o navrácení. Navrácené osoby by rovněž měly být informovány o povinnosti opustit území členských států EU a zemí přidružených k Schengenu a rovněž o důsledcích nesplnění povinnosti návratu s cílem přimět je k dobrovolnému opuštění území.

Podle čl. 6 odst. 2 druhého pododstavce směrnice o sankcích vůči zaměstnavatelům musí být navrácené osoby informovány o svém právu požadovat od zaměstnavatele vyplacení dlužné odměny podle zmíněné směrnice a rovněž o dostupných mechanismech podávání stížností. Tyto informace mohou být obsaženy také v rozhodnutí o navrácení nebo k němu připojeny.

2. *Členské státy na požádání poskytnou písemný nebo ústní překlad hlavních prvků rozhodnutí týkajících se navrácení a uvedených v odstavci 1, včetně informací o dostupných prostředcích právní nápravy, v jazyce, kterému státní příslušník třetí země rozumí nebo o kterém lze důvodně předpokládat, že mu porozumí.*

Žádost o překlad může podat navrácená osoba nebo její právní zástupce. Členský stát si může zvolit, zda bude poskytnut písemný či ústní překlad, přičemž musí být zaručeno, že státní příslušník třetí země rozumí kontextu a obsahu. Za poskytnutí překladu nelze požadovat poplatek, jelikož by to narušilo smysl ustanovení, kterým je poskytnutí potřebných informací navrácené osobě, aby plně pochopila svou právní situaci a eventuálně splnila požadavky rozhodnutí o navrácení.

Rozhodnutí o tom, o kterém jazyce lze důvodně předpokládat, že mu státní příslušník třetí země porozumí, je na vnitrostátních právních předpisech a správních postupech. Toto posouzení lze provést stejným způsobem a podle stejných kritérií jako v azylovém řízení (článek 12 směrnice o azylovém řízení, článek 22 přepracovaného znění kvalifikační směrnice a článek 5 směrnice o podmínkách přijímání) s přihlédnutím ke skutečnosti, že kvůli složitosti azylového řízení mohou být požadavky na překlad v této oblasti vyšší než v oblasti navrácení. *Acquis* v oblasti azylu vyžaduje, aby členské státy vynaložily veškeré přiměřené úsilí o zajištění překladu do jazyka, kterému dotyčná osoba skutečně rozumí, a nedostupnost tlumočnicků může představovat platný důvod pouze v případě mimořádně vzácných jazyků, u nichž existuje objektivní nedostatek tlumočnicků. Jestliže překladatelé do příslušného jazyka existují, avšak nejsou správním orgánům k dispozici z interních důvodů, nejedná se o oprávněný důvod pro neposkytnutí překladu.

Možnost použít šablony s cílem zefektivnit práci správních orgánů není omezena na oblast působnosti čl. 12 odst. 3 (viz níže). Pokud šablona umožňuje poskytnout individualizovaný překlad rozhodnutí do jazyka, kterému dotyčná osoba rozumí nebo o kterém lze důvodně předpokládat, že mu porozumí, je tento překlad v souladu s čl. 12 odst. 2 směrnice o navracení a není nutné použít výjimku stanovenou v čl. 12 odst. 3.

3. *Členské státy se mohou rozhodnout nepoužít odstavce 2 u státních příslušníků třetích zemí, kteří neoprávněně vstoupili na území členského státu a kteří následně v tomto členském státě neobdrželi povolení k pobytu ani oprávnění k pobytu.*

V takovém případě se rozhodnutí týkající se navracení uvedená v odstavci 1 vydávají v podobě standardního formuláře podle vnitrostátních právních předpisů.

Členské státy poskytují obecné informační přehledy vysvětlující hlavní části standardního formuláře alespoň v pěti jazycích, které jsou nejčastěji používány nelegálními migranty vstupujícími do daného členského státu nebo kterým tito migranti nejčastěji rozumějí.

Používání standardního formuláře pro navracení podle čl. 12 odst. 3 směrnice o navracení představuje výjimku z obecného pravidla, kterou lze použít pouze v případech, kdy státní příslušník třetí země vstoupil na území členského státu neoprávněně.

Používání standardního formuláře je v takových případech na úvaze členských států. Je třeba věnovat pozornost tomu, že případy neoprávněného vstupu, na něž se vztahuje čl. 12 odst. 3 směrnice o navracení, nejsou vždy stejné jako „případy na hranici“ popsané v čl. 2 odst. 2 písm. a) uvedené směrnice – viz oddíl 2.1. Na neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země, který je zadržen na území členského státu tři měsíce po neoprávněném vstupu, se výjimka podle čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice o navracení nevztahuje, může se však na něj vztahovat výjimka stanovená v čl. 12 odst. 3.

Neoprávněné překročení vnitřních hranic: Odstavec 3 se vztahuje na státní příslušníky třetích zemí, „kteří neoprávněně vstoupili na území členského státu a kteří následně v tomto členském státě neobdrželi povolení k pobytu ani oprávnění k pobytu“. Ve zvláštním kontextu tohoto ustanovení směrnice o navracení se pojem „neoprávněný vstup“ může vztahovat i na případy, kdy neoprávněně pobývajícím státním příslušníkem třetí země vstoupil na dané území z jiného členského státu, přičemž nedodržel podmínky pro vstup a pobyt platné v tomto členském státě. Je třeba věnovat pozornost skutečnosti, že v těchto zvláštních případech (vstup z jiného členského státu) může být použitelný čl. 6 odst. 2 nebo 3 směrnice o navracení.

Ustanovení čl. 12 odst. 3 neobsahuje žádnou výjimku s ohledem na použitelné prostředky právní nápravy. Prostředky právní nápravy zmíněné v čl. 13 odst. 1 směrnice o navracení proto musí být poskytnuty i v případě, že se použije standardní formulář uvedený v čl. 12 odst. 3.

12.4 Prostředky právní nápravy

Právní základ: směrnice o navracení osob – čl. 13 odst. 1 a 2

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

Účinné prostředky právní nápravy musí být poskytnuty s ohledem na všechna rozhodnutí týkající se navracení. Pojem „rozhodnutí týkající se navracení“ je nutno chápat obecně tak, že zahrnuje rozhodnutí ohledně veškerých záležitostí, které upravuje směrnice o navracení, včetně rozhodnutí o navracení, rozhodnutí o poskytnutí nebo prodloužení lhůty k dobrovolnému opuštění území, rozhodnutí o vyhoštění, rozhodnutí o odkladu vyhoštění, rozhodnutí o zákazu vstupu a o pozastavení nebo zrušení zákazu vstupu (viz oddíl 12.2). Prostředky právní nápravy použitelné v případě rozhodnutí o zajištění a prodloužení zajištění jsou upraveny podrobněji v článku 15 směrnice o navracení, který se týká zajištění (viz oddíl 14).

Povaha orgánu provádějícího přezkum: V souladu s články 6 a 13 Evropské úmluvy o lidských právech a článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie musí být odvolacím orgánem v zásadě nezávislý a nestranný tribunál. Ustanovení čl. 13 odst. 1 směrnice o navracení bylo inspirováno bodem 1 pátého pokynu Rady Evropy a mělo by se vykládat v souladu s příslušnou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. Podle této judikatury může být orgánem provádějícím přezkum i správní orgán, je-li tento orgán složen ze členů, kteří jsou nestranní a jejichž nezávislost je zaručena, a vnitrostátní předpisy umožňují přezkum rozhodnutí soudním orgánem v souladu s normami stanovenými v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie o právu na účinnou právní ochranu.

Existuje řada záruk, které mají čelit riziku případného zneužití možnosti odvolání: Článek 13 nestanoví odkladný účinek automaticky za všech okolností (odstavec 2) a bezplatná právní pomoc může být omezena, nebude-li odvolání pravděpodobně úspěšné (odstavec 4). Pozornost je třeba věnovat i obecné zásadě práva Unie „*res judicata*“.

Lhůty pro podání odvolání proti rozhodnutím týkajícím se navrácení musí být stanoveny vnitrostátními právními předpisy. Komise doporučuje členským státům, aby s cílem zamezit zneužívání práv a řízení, zejména podávání odvolání krátce před plánovaným datem vyhoštění, stanovily nejkratší možnou lhůtu pro podání odvolání proti rozhodnutí o navrácení, kterou stanoví vnitrostátní právní předpisy pro srovnatelné situace, a to za předpokladu, že to nepředstavuje nepřiměřený zásah do práva na účinnou právní ochranu. Soudní rozhodnutí by měla být účinná bez zbytečných prodloužení.

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

Odkladný účinek: Odvolací orgán musí mít pravomoc pozastavit výkon rozhodnutí o navrácení v individuálních případech. Ve vnitrostátních právních předpisech by mělo být jednoznačně stanoveno, že orgán provádějící přezkum (orgán přezkoumávající rozhodnutí týkající se navrácení) má pravomoc pozastavit výkon v rámci jednoho řízení.

Povinnost stanovit automatický odkladný účinek v případě rizika navrácení (*refoulement*): Judikatura Evropského soudu pro lidská práva vyžaduje automatický odkladný účinek v případech, kdy existují závažné důvody pro domněnku, že dotčená osoba bude po navrácení vystavena skutečné hrozbě špatného zacházení v rozporu s článkem 3 Evropské úmluvy o lidských právech (riziko mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení po návratu) – viz pravidlo 39, jednací řád Evropského soudu pro lidská práva. Článek 13 směrnice o navrácení – vykládaný ve spojení s články 5 a 9 směrnice o navrácení – tudíž ukládá orgánu provádějícímu přezkum povinnost stanovit bez dalšího odkladný účinek v souladu s tímto požadavkem, je-li v sázce zásada nenavrácení (*non-refoulement*).

Povinnost poskytnout automatický odkladný účinek v případě rizika závažného a nevratného zhoršení zdravotního stavu: V rozsudku ve věci *Abdida*, C-562/13 ⁽¹⁾, bodě 53 ESD potvrdil: „Články 5 a 13 směrnice 2008/115/ES vykládané ve světle čl. 19 odst. 2 a článku 47 Listiny musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátním právním předpisům, které nezakotvují možnost podat opravný prostředek s odkladným účinkem proti rozhodnutí o navrácení, jehož výkon by mohl dotčeného státního příslušníka třetí země vystavit vážnému riziku, že se jeho zdravotní stav závažným a nevratným způsobem zhorší.“

V zájmu správné rovnováhy mezi právem na účinnou právní ochranu a nutností zajistit účinnost řízení o navrácení, Komise doporučuje, aby se automatický odkladný účinek odvolání proti rozhodnutí o navrácení poskytoval pouze ve výše uvedených povinných případech. Pokud se odvolání týká jiných důvodů (například procesních nedostatků, dodržování zásady celistvosti rodiny, ochrany jiných práv a zájmů) a jestliže nehrozí nenapravitelná škoda na životě nebo vážné nebezpečí závažného a nevratného zhoršení zdravotního stavu, mohou členské státy rozhodnout, že neposkytnou automatický odkladný účinek odvolání. Příslušné vnitrostátní orgány nebo subjekty však musí mít v každém případě možnost rozhodnout o dočasném pozastavení výkonu rozhodnutí v jednotlivých případech, kdy se to považuje za nezbytné z jiných důvodů (například rodinný život, zdravotní péče nebo nejvlastnější zájem dítěte).

12.5 Jazyková pomoc a bezplatná právní pomoc

Právní základ: směrnice o navrácení – čl. 13 odst. 3 a 4; směrnice 2013/32/EU („směrnice o azylovém řízení“) – články 20 a 21 nahrazující čl. 15 odst. 3 až 6 směrnice Rady 2005/85/ES ⁽²⁾

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

Jazyková pomoc znamená nejen povinnost poskytnout překlad rozhodnutí (na to se již vztahuje čl. 12 odst. 2 směrnice o navrácení), nýbrž také povinnost zajistit pomoc tlumočnicků, aby mohl státní příslušník třetí země vykonávat svá procesní práva, která mu přiznává článek 13 uvedené směrnice.

⁽¹⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. prosince 2014 ve věci *Abdida*, C-562/13, ECLI:EU:C:2014:2453.

⁽²⁾ Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (Úř. věst. L 326, 13.12.2005, s. 13) zrušená směrnicí 2013/32/EU.

Je třeba připomenout, že ve věci *Čonka v. Belgie* ⁽¹⁾ určil Evropský soud pro lidská práva dostupnost tlumočnicků jako jeden z faktorů, které ovlivňují přístup k účinné právní ochraně. Právo státního příslušníka třetí země na jazykovou pomoc by měly členské státy zajišťovat způsobem, který dotčené osobě poskytuje konkrétní a praktickou možnost toto právo využít („užitečný účinek“ ustanovení).

4. Členské státy na žádost zajistí bezplatné poskytnutí potřebné právní pomoci nebo zastoupení v souladu s příslušnými vnitrostátními právními předpisy či pravidly týkajícími se právní pomoci a mohou stanovit, že se na bezplatnou právní pomoc nebo zastoupení vztahují podmínky stanovené v čl. 15 odst. 3 až 6 směrnice 2005/85/ES.

Právní pomoc a právní zastoupení: Odstavec 4 upřesňuje, v jakých případech a za jakých podmínek musí členské státy uhradit náklady na právní poradenství a zastoupení – s odkazem v zásadě na podmínky vyjmenované ve směrnici o azylovém řízení. Členské státy musí poskytnout právní pomoc i právní zastoupení bezplatně, jsou-li splněny podmínky stanovené ve směrnici a ve vnitrostátních prováděcích právních předpisech.

Žádost o bezplatnou právní pomoc a/nebo právní zastoupení může navracená osoba nebo její právní zástupce podat kdykoli během řízení.

Poskytnutí právního poradenství ze strany správních orgánů: Právní poradenství mohou v zásadě poskytovat i správní orgány, které odpovídají za vydání rozhodnutí o navrácení, za předpokladu, že poskytnuté informace jsou objektivní a nezkreslené („užitečný účinek“). Je důležité, aby informace poskytla osoba, která jedná nestranně/nezávisle, aby se předešlo možnému střetu zájmů. Tyto informace proto nemůže poskytovat například osoba, která v dané věci rozhoduje nebo která ji přezkoumává. Osvědčeným postupem, který se již v některých členských státech používá, je oddělení orgánů s rozhodovací pravomocí a orgánů, které poskytují právní a procesní informace. Pokud se však členský stát rozhodne přidělit poslední uvedenou povinnost orgánům s rozhodovací pravomocí, je nutné zajistit u dotyčných zaměstnanců jednoznačné oddělení úkolů (např. vytvořením samostatného a nezávislého oddělení, které je pověřeno pouze poskytováním právních a procesních informací).

Podmínky bezplatné právní pomoci nebo zastoupení – odkaz na čl. 15 odst. 3 až 6 směrnice 2005/85/ES: Odkaz na určité podmínky/omezení, jež mohou členské státy stanovit s ohledem na bezplatnou právní pomoc, představuje dynamický odkaz a je nutno jej považovat za odkaz na stávající články 20 a 21 v současnosti platné směrnice o azylovém řízení, která nahradila směrnici 2005/85/ES. V souladu s výše uvedenými ustanoveními mohou členské státy stanovit, že bezplatná právní pomoc a zastoupení se poskytnou pouze v těchto případech:

- pokud podle názoru soudu nebo jiného příslušného orgánu má opravný prostředek reálnou vyhlídku na úspěch,
- osobám, které nemají dostatečné prostředky,
- prostřednictvím služeb poskytovaných právními poradci nebo jinými poradci, kteří jsou vnitrostátním právem výslovně určení k tomu, aby žadatelům pomáhali nebo je zastupovali,
- v řízení u soudu prvního stupně, a nikoli pro následné opravné prostředky nebo přezkumy.

Členské státy mohou rovněž:

- stanovit peněžní a/nebo časová omezení týkající se poskytování bezplatné právní pomoci a zastoupení, pokud tato omezení svévolně neomezují přístup k tomuto právu,
- stanovit, že ohledně poplatků a jiných nákladů nebude žadatelům poskytnuto příznivější zacházení, než je zacházení obecně poskytované v záležitostech týkajících se právní pomoci vlastním státním příslušníkům,
- požadovat, aby jim žadatel zcela nebo částečně uhradil vynaložené náklady, pokud se jeho finanční situace značně zlepší nebo pokud bylo rozhodnutí o těchto nákladech přijato na základě nepravdivých informací, které žadatel předložil.

⁽¹⁾ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 5. února 2002, *Čonka v. Belgie*, žádost č. 51 564/99.

Účinné prostředky právní nápravy v případě zamítnutí bezplatné právní pomoci: Pokud rozhodnutí o neposkytnutí bezplatné právní pomoci a zastoupení přijme jiný orgán než soud, členské státy zajistí žadateli právo podat proti tomuto rozhodnutí účinný opravný prostředek k soudu. Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces patří mezi základní práva, která jsou nedílnou součástí právního řádu Evropské unie, a dodržování těchto práv je nutné i v případě, že použitelné právní předpisy takovýto procesní požadavek výslovně nestanoví.

13. ZÁRUKY PRO PŘÍPAD NEUKONČENÉHO NÁVRATU

Právní základ: směrnice o navracení – čl. 14 odst. 1

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

- a) zachování celistvosti rodiny, jejíž příslušníci se nacházejí na jejich území;
- b) poskytování neodkladné zdravotní péče a základní léčby;
- c) umožnění přístupu nezletilým osobám k systému základního vzdělávání podle délky jejich pobytu;
- d) zohlednění zvláštních potřeb zranitelných osob.

Historická připomínka/vysvětlivka: Směrnice o navracení ponechává členským státům na výběr, zda neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí vydají rozhodnutí o navracení, nebo těmto osobám udělí oprávnění k pobytu. Tento přístup by měl pomoci omezit šedá místa. V praxi však může rovněž zvyšovat absolutní počet případů, kdy členské státy vydají rozhodnutí o navracení, které nelze vykonat kvůli praktickým nebo právním překážkám vyhoštění (např. zpoždění při získávání nezbytných dokladů ze třetích zemí a případy nenavracení (*non-refoulement*)). Aby se zamezilo právnímu vakuu u těchto osob, navrhla Komise stanovit minimální úroveň podmínek pro pobyt neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, u nichž byl výkon rozhodnutí o navracení odložen, nebo které nemohou být vyhoštěny s ohledem na soubor podmínek, které byly stanoveny již v člancích 7 až 10, článku 15 a člancích 17 až 20 směrnice Rady 2003/9/ES⁽¹⁾ („směrnice o podmínkách přijímání“) a které se v zásadě vztahují na čtyři základní práva: 1) celistvost rodiny; 2) zdravotní péče; 3) školní docházka a vzdělávání nezletilých osob a 4) respektování zvláštních potřeb zranitelných osob. Neodkazovalo se na další důležitá práva podle směrnice o podmínkách přijímání, například právo na přístup k zaměstnání a materiální podmínky přijetí. Na základě jednání, v jejichž průběhu byla vyslovena obava, že by odkazy na směrnici o podmínkách přijímání mohly být vnímány jako „zlepšení“ situace nelegálních migrantů, a mohly by tudíž vysílat špatný politický vzkaz, byl vypracován „samostatný“ seznam práv.

Škála situací, na něž se ustanovení čl. 14 odst. 1 vztahuje, je široká: zahrnuje lhůtu k dobrovolnému opuštění území i případnou dobu, o níž bylo vyhoštění formálně nebo fakticky odloženo v souladu s článkem 9 směrnice o navracení (např. odvolání s odkladným účinkem, možné porušení zásady nenavracení (*non-refoulement*), zdravotní důvody, technické důvody, neúspěšné vyhoštění z důvodu nedostatečně zjištěné totožnosti). Výslovně je vyloučena doba zajištění, jelikož příslušné záruky jsou upraveny jinde (viz oddíl 15).

Poskytování neodkladné zdravotní péče a základní léčby představuje minimální základní právo a přístup k této péči nesmí být podmíněn uhrazením poplatků.

Přístup ke vzdělávání: Omezení „podle délky jejich pobytu“ je nutno vykládat restriktivně. V případě pochybností ohledně pravděpodobné délky pobytu před navracením by měl být přístup ke vzdělávání spíše umožněn, než naopak. Za přijatelný lze pokládat vnitrostátní postup, kdy je přístup k systému vzdělávání obvykle umožněn pouze v případě, činí-li délka pobytu více než čtrnáct dnů. Co se týká praktických problémů, například v případech, kdy nezletilá osoba nemá doklad prokazující vzdělání, kterého již dosáhla v jiných zemích, nebo kdy nezletilá osoba nehovoří jazykem, v němž je poskytováno vzdělávání v daném členském státě, náležité odpovědi je třeba hledat na vnitrostátní úrovni, přičemž se přihlédne ke smyslu směrnice a příslušným mezinárodním právním nástrojům, jako je Úmluva o právech dítěte z roku 1989 a obecná připomínka o právech dítěte č. 6⁽²⁾. Inspirovat se lze i v *acquis* v oblasti azylu (zejména článku 14 směrnice o podmínkách přijímání 2013/33/EU).

⁽¹⁾ Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (Úř. věst. L 31, 6.2.2003, s. 18).

⁽²⁾ OSN, obecná připomínka č. 6 (2005): O zacházení s dětmi bez doprovodu a dětmi odloučenými od rodiny nacházejícími se mimo svou zemi původu (*General comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin*), 2005, k dispozici na adrese: <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>.

Ostatní základní potřeby: V rozsudku ve věci *Abdida*, C-562/13 ESD konstatoval, že členské státy musí uspokojit i ostatní základní potřeby, aby bylo zajištěno, že neodkladná zdravotní péče a základní léčba je skutečně poskytována po dobu, během níž má dotčený členský stát povinnost odložit výkon rozhodnutí o vyhoštění. Je na členských státech, aby stanovily, v jaké formě mají být základní potřeby dotčeného státního příslušníka třetí země uspokojeny.

Logikou, z níž ESD vycházel při stanovení této povinnosti, byla skutečnost, že by požadavek týkající se poskytování neodkladné zdravotní péče a základní léčby podle čl. 14 odst. 1 písm. b) směrnice o navracení mohl být neúčinný, pokud by současně s ním nebyly zabezpečovány i základní potřeby dotčeného státního příslušníka třetí země. Na základě této logiky vyvinuté ESD a s ohledem na vodítka obsažená v příslušné judikatuře Evropského soudu pro lidská práva se Komise domnívá, že požívání ostatních práv vyjmenovaných v čl. 14 odst. 1 směrnice o navracení (konkrétně přístup ke vzdělávání a zohlednění potřeb zranitelných osob) zakládá současně požadavek na zabezpečení základních potřeb dotčeného státního příslušníka třetí země.

Ačkoli podle práva Unie neexistuje obecná právní povinnost zabezpečit základní potřeby všech státních příslušníků třetích zemí v situaci neukončeného návratu, Komise členské státy vybízí, aby tak činily podle vnitrostátního práva s cílem zajistit pro navracené osoby humánní a důstojné životní podmínky.

13.1 Písemné potvrzení

Právní základ: směrnice o navracení – čl. 14 odst. 2

Členské státy poskytnou osobám uvedeným v odstavci 1 v souladu s vnitrostátními právními předpisy písemné potvrzení o tom, že lhůta k dobrovolnému opuštění území byla prodloužena v souladu s čl. 7 odst. 2 nebo že se rozhodnutí o navracení zatím nevykoná.

Ve 12. bodě odůvodnění směrnice o navracení se uvádí: „Tyto osoby by měly být vybaveny písemným potvrzením, aby mohly v případě správních kontrol či prověrek prokázat své zvláštní postavení. Členskými státy by měl být ponechán široký prostor, pokud jde o formu a podobu písemného potvrzení, a měly by rovněž mít možnost toto potvrzení zahrnout do rozhodnutí týkajících se navracení přijatých podle této směrnice.“

Forma písemného potvrzení: Členské státy mají široký prostor pro uvážení. Potvrzení může představovat zvláštní dokument vydaný vnitrostátními orgány, nebo může být součástí oficiálního rozhodnutí týkajícího se navracení. Je důležité, aby navracené osobě umožňovalo v případě policejní kontroly jednoznačně prokázat, že se na ni již vztahuje probíhající rozhodnutí o navracení a že jí byla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území, byl stanoven formální odklad vyhoštění nebo že se na ni vztahuje rozhodnutí o navracení, které zatím nelze vykonat. Potvrzení by mělo pokud možno upřesňovat délku lhůty k dobrovolnému opuštění území nebo dobu odkladu.

V členských státech, v nichž systémy výměny informací umožňují rychlé ověření postavení nelegálních migrantů v případě policejních kontrol na základě určitých osobních údajů nebo referenčních čísel, lze požadavek na písemné potvrzení pokládat za splněný tehdy, jsou-li dotčené osobě poskytnuty (nebo pokud již má k dispozici) dokumenty nebo doklady, které tyto osobní údaje nebo referenční čísla obsahují.

13.2 Případy dlouhodobého porušování předpisů

Neexistence povinnosti udělit povolení navraceným osobám, které nelze vyhostit: Členské státy nemají povinnost udělit povolení navraceným osobám, je-li zřejmé, že přestal existovat reálný předpoklad vyhoštění, avšak mohou se podle čl. 6 odst. 4 směrnice o navracení rozhodnout, že tak učiní (viz oddíl 5.6).

V této souvislosti ESD v rozsudku ve věci *Mahdi*, C-146/14 (¹), bodech 87 a 88 výslovně objasnil: „[...] předmětem směrnice není upravit podmínky pobytu na území členského státu neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, vůči nimž nemůže být nebo nemohlo být vykonáno rozhodnutí o navracení. [...] Článek 6 odst. 4 směrnice 2008/115/ES však umožňuje členským státům ze solidárních, humanitárních nebo jiných důvodů udělit státnímu příslušníku třetí země, který neoprávněně pobývá na jejich území, autonomní povolení k pobytu nebo jiné povolení zakládající oprávnění k pobytu.“

(¹) Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. června 2014 ve věci *Mahdi*, C-146/14 PPU, ECLI:EU:C:2014:1320.

Kritéria, která je nutno vzít v úvahu při udělování povolení: Jak bylo zdůrazněno výše, členské státy nejsou povinny vydat povolení navraceným osobám, které nelze vyhostit, a mají široký prostor pro uvážení. V této souvislosti se doporučuje, aby kritéria pro posouzení, která mohou členské státy vzít v úvahu, zahrnovala individuální prvky (týkající se dané věci) i horizontální prvky (související s politikou), konkrétně:

- ochotu či neochotu navracené osoby spolupracovat,
- délku skutečného pobytu navracené osoby v členském státě,
- snahy navracené osoby o začlenění,
- osobní chování navracené osoby,
- rodinné vazby,
- humanitární aspekty,
- pravděpodobnost navrácení v dohledné době,
- potřebu zamezit tomu, aby se porušování předpisů vyplácelo,
- dopad opatření k legalizaci postavení na způsob migrace budoucích (nelegálních) migrantů,
- pravděpodobnost dalšího pohybu v schengenském prostoru.

14. ZAJIŠTĚNÍ

Procesní záruky uvedené v článku 12 (formulář a překlad) a článku 13 (účinné prostředky právní nápravy a bezplatná právní pomoc) směrnice o navracení jsou výslovným projevem základního práva na řádnou správu, základního práva být vyslechnut a základního práva na účinné opravné prostředky a spravedlivý proces, jež jsou všechna nedílnou součástí právního řádu Evropské unie. Dodržování těchto práv je tudíž nezbytné i s ohledem na rozhodnutí o zajištění.

Kromě těchto obecných požadavků stanoví článek 15 směrnice o navracení určité požadavky, které se vztahují výslovně na rozhodnutí o zajištění.

14.1 Okolnosti odůvodňující zajištění

Právní základ: směrnice o navracení – čl. 15 odst. 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 útěku nebo*
- b) se dotčený státní příslušník třetí země 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.

Uložení zajištění za účelem vyhoštění představuje vážný zásah do základního práva na svobodu, a podléhá proto přísným omezením.

Povinnost uložit zajištění pouze jako krajní opatření: Ustanovení čl. 8 odst. 1 směrnice o navracení ukládá členským státům povinnost přijmout „veškerá opatření nezbytná“ k výkonu rozhodnutí o navracení. Možnost uložit zajištění představuje jedno z možných opatření, která mohou členské státy použít jako krajní opatření. ESD v této souvislosti ve svém rozsudku ve věci *El Dridi*, C-61/11, bodě 41 výslovně zdůraznil, že směrnice o navracení předpokládá „odstupňování opatření, která je třeba přijmout za účelem výkonu rozhodnutí o navracení, a to odstupňování od opatření, které ponechává dotyčné osobě největší svobodu, tedy poskytnutí lhůty k jejímu dobrovolnému opuštění území, k opatřením, která omezují její svobodu nejvíce, tedy zajištění ve zvláštním zařízení“.

Povinnost členských států použít zajištění existuje pouze v případech, kdy je zřejmé, že použití zajištění představuje jediný způsob, jak zajistit, aby bylo možné připravit proces navracení a vykonat vyhoštění (nezbytnost zajištění). Jakékoli zajištění musí být založeno na individuálním posouzení a musí trvat co nejkratší dobu, pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění (přiměřenost zajištění).

Důvody zajištění: Jediným legitimním cílem zajištění podle směrnice o navrácení je příprava návratu a/nebo výkon vyhoštění, zejména v případě, že 1) hrozí nebezpečí útěku nebo 2) se navrácená osoba vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje. Pokud existují takové důvody pro zajištění, a pokud v konkrétním případě nemohou být uplatněna mírnější donucovací opatření (krajní opatření), mají členské státy právo a možnost použít zajištění po dobu nezbytnou k tomu, aby řízení o navrácení mohla být v souladu s ustanoveními článku 8 směrnice o navrácení úspěšně provedena.

Ačkoliv je znění směrnice o navrácení formulováno jako orientační seznam („zejména“), tyto dva konkrétní případy zahrnují hlavní scénáře, které se vyskytují v praxi a které odůvodňují zajištění za účelem přípravy a organizace návratu a výkonu vyhoštění. Existenci zvláštního důvodu pro zajištění – a nedostupnost účinných, dostatečných, avšak mírnějších donucovacích opatření – je nutno posoudit individuálně v každém jednotlivém případě. Při posuzování existence nebezpečí útěku (viz oddíl 1.6), které může odůvodňovat potřebu zajištění, je nutno vzít v úvahu odepření vstupu na hranici, existenci záznamu v SIS pro odepření vstupu, chybějící doklady, absenci místa bydliště, nedostatečnou spolupráci a další relevantní signály/kritéria.

Žádné zajištění z důvodu veřejného pořádku: Možnost zachování nebo prodloužení zajištění z důvodu veřejného pořádku není ve znění směrnice o navrácení zahrnuta a členské státy nesmí zajištění migrantů za účelem vyhoštění využívat jako formu „lehkého vězení“. Hlavním účelem zajištění pro účely vyhoštění je zaručení toho, že navrácené osoby nenaruší výkon povinnosti návratu tím, že uprchnou. Účelem článku 15 není ochrana společnosti před osobami, které představují hrozbu pro veřejný pořádek nebo bezpečnost. Legitimním cílem spočívajícím v ochraně společnosti se musí zabývat jiné právní předpisy, zejména trestní právo, správní právo trestní a právní předpisy týkající se ukončení oprávněného pobytu z důvodu veřejného pořádku. V této souvislosti ESD v rozsudku ve věci *Kadzoev* C-357/09 ⁽¹⁾, bodě 70 výslovně uvedl: „Možnost umístit osobu do zajištění z důvodů veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti se nemůže zakládat na směrnici 2008/115/ES. Proto žádná z okolností uvedených předkládajícím soudem (agresivní chování, žádné prostředky na obživu ani ubytování) nemůže sama o sobě představovat důvod zajištění na základě ustanovení této směrnice.“ Při posuzování, zda existuje nebezpečí útěku, však lze vzít v úvahu minulé chování/jednání osoby, která představuje hrozbu pro veřejný pořádek a bezpečnost (např. nedodržování správního práva v jiných oblastech, než jsou právní předpisy týkající se migrace, nebo porušení trestního práva) (viz oddíl 1.6). Pokud minulé chování/jednání dotčené osoby umožňuje dospět k závěru, že tato osoba nebude pravděpodobně jednat v souladu se zákonem a bude se vyhýbat navrácení, může to odůvodňovat rozhodnutí, že existuje nebezpečí útěku.

Povinnost stanovit účinné alternativy zajištění: Ustanovení čl. 15 odst. 1 je nutno vykládat v tom smyslu, že vyžaduje, aby každý členský stát ve svých vnitrostátních právních předpisech stanovil alternativy zajištění; to je rovněž v souladu s 16. bodem odůvodnění směrnice („v případě, že by uplatnění mírnějších donucovacích opatření nebylo dostatečně účinné“). V rozsudku ve věci *El Dridi*, C-61/11, bodě 39 ESD potvrdil, že: „Z šestnáctého bodu odůvodnění uvedené směrnice, jakož i ze znění jejího čl. 15 odst. 1 v tomto ohledu plyne, že členské státy musí uskutečnit vyhoštění prostřednictvím co nejmírnějších donucovacích opatření. Pouze v případě, kdy výkon rozhodnutí o navrácení formou vyhoštění může být s ohledem na posouzení každé konkrétní situace ohrožen jednáním dotčené osoby, mohou tyto státy zbavit tuto osobu svobody jejím zajištěním.“ To však neznamená, že předpokladem pro zajištění je skutečnost, že se na státního příslušníka třetí země již vztahovala mírnější donucovací opatření.

Ustanovení čl. 15 odst. 1 směrnice o navrácení stanoví, že mírnější donucovací opatření musí být „dostatečně účinná“ a že by je mělo být možné na dotčeného státního příslušníka třetí země „účinně“ uplatnit. To znamená, že aby členské státy splnily povinnost poskytnout účinné alternativy zajištění, musí ve svém vnitrostátním právu stanovit takové alternativy, které mohou dosáhnout stejných cílů jako zajištění (např. zabránit útěku, zamezit tomu, aby se státní příslušník třetí země vyhýbal navrácení nebo je ztěžoval), avšak s použitím prostředků, které méně zasahují do práva jedince na svobodu. Vnitrostátní orgány odpovědné za přijímání rozhodnutí týkajících se zajištění a jeho alternativ musí v každém jednotlivém případě přezkoumat, zda by taková mírnější donucovací opatření byla dostatečná a účinná.

Mezi alternativy zajištění patří zejména omezení místa pobytu, otevřené domy pro rodiny, podpora ze strany sociálního pracovníka, pravidelné hlášení se orgánům, odevzdání dokladu totožnosti/cestovního dokladu, kauce a elektronické sledování. UNHCR poskytuje několik praktických příkladů osvědčených postupů ⁽²⁾ týkajících se alternativ zajištění.

⁽¹⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. listopadu 2009 ve věci *Kadzoev*, C-357/09 PPU, ECLI:EU:C:2009:741.

⁽²⁾ UNHCR, Dokument o alternativách 2: Možnosti, které mají vlády v oblastech otevřeného přijímání a alternativ zajištění (*Options paper 2: Options for governments on open reception and alternatives to detention*), 2015, k dispozici na adrese: <http://www.unhcr.org/protection/detention/5538e53d9/unhcr-options-paper-2-options-governments-open-reception-alternatives-detention.html>.

Přínosy a rizika – alternativy zajištění

Přínosy stanovení alternativ zajištění mohou zahrnovat vyšší míru navrácení (včetně dobrovolného opuštění území), lepší spolupráci s navracenými osobami při získávání nezbytných dokladů, finanční přínosy (nižší náklady pro stát) a nižší dopady na jednotlivce (zamezení strádání spojeného se zajištěním).

K rizikům patří vyšší pravděpodobnost útěku, možné vytvoření podněcujících faktorů (alternativní zajišťovací zařízení jako rodinné domy mohou být potenciálními nelegálními migranty vnímána jako přitažlivá) a možné sociální napětí v okolí otevřených středisek.

Doporučení: Problémem je nalézt inteligentní řešení s vhodnou kombinací prospěchu a odrazujících faktorů. Naprostá absence odrazujících faktorů může vést k nedostatečné míře vyhošťování. Účinný však nemusí být ani příliš represivní systém se systematickým zajišťováním, jelikož navracené osoby mají během řízení o navrácení jen malou pobídku nebo podnět ke spolupráci. Členské státy by měly při řešení situace různých kategorií státních příslušníků třetích zemí rozvíjet a využívat širokou škálu alternativ. Jako úspěšné se ukázalo přizpůsobené individuální vedení, které posiluje postavení navracené osoby a umožňuje jí vzít návrat do vlastních rukou, včasné zapojení a holistické řízení případu zaměřené na jeho vyřešení. Je třeba usilovat o systematické horizontální vedení všech potenciálních navracených osob, které zahrnuje poradenství ohledně možností oprávněného pobytu/azylu a rovněž dobrovolného/nuceného návratu v počáteční fázi (a nikoli až po vydání rozhodnutí o nuceném vyhoštění).

Bližší objasnění:

- Být účastníkem řízení o navrácení: Formální požadavek, aby se jednalo o státního příslušníka třetí země, „o jehož navrácení probíhá řízení“, stanovený v čl. 15 odst. 1 směrnice o navrácení, neznamená totéž, co státní příslušník třetí země, „jehož se týká rozhodnutí o navrácení“. Zajištění již mohlo být uloženo (pokud jsou splněny všechny podmínky stanovené v článku 15) před vydáním formálního rozhodnutí o navrácení (např. při přípravě rozhodnutí o navrácení, kdy rozhodnutí o navrácení nebylo dosud vydáno).

Konkrétní příklady:

- Neoprávněně pobývajícím státním příslušníkem třetí země může tajit (nesdílet) svou totožnost, aby se vyhnul vyhoštění. Je v těchto případech oprávněné ponechat dotčeného státního příslušníka třetí země v zajištění s cílem vyvíjet na něj tlak, aby spolupracoval, a tudíž umožnit jeho vyhoštění?
- Na tento druh zajištění se vztahuje čl. 15 odst. 1 písm. b) směrnice o navrácení, který jako důvod pro zajištění výslovně zmiňuje situaci, kdy se dotčený státní příslušník třetí země „vyhýbá [...] uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje“. V čl. 15 odst. 6 písm. a) je uvedena „nedostatečná spolupráce“ jako jeden ze dvou případů, kdy může být odůvodněně prodloužena maximální doba zajištění o dvanáct měsíců, přičemž obecným cílem a účelem tohoto druhu zajištění („Beugehaft“ nebo „Durchsetzungshaft“) je vyhoštění, nikoli potrestání. Zajištění za účelem vyhoštění musí vždy respektovat ustanovení čl. 15 odst. 4 směrnice o navrácení: „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.“ To znamená, že v případech, kdy je zřejmé, že neexistuje reálný předpoklad pro vyhoštění, musí být zajištění ukončeno (je-li například zřejmé, že doklady, které má vydat třetí země, budou obdrženy příliš pozdě, nebo nebudou vydány vůbec, a to ani v případě spolupráce ze strany zajištěné osoby).
- Je možné ponechat navracenou osobu v zajištění, pokud podá žádost o azyl?
- Odpověď poskytuje rozsudek ESD ve věci *Arslan*, C-534/11⁽¹⁾, body 49 a 63: „Čl. 2 odst. 1 směrnice 2008/115/ES [...] se nevztahuje na státního příslušníka třetí země, který podal žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice 2005/85/ES, a to v době od podání uvedené žádosti do přijetí rozhodnutí o této žádosti v prvním stupni, či případně do rozhodnutí o oprávněném prostředku podaném proti uvedenému rozhodnutí. [...] Směrnice 2003/9/ES a 2005/85/ES nebrání tomu, aby byl státní příslušník třetí země, který po svém zajištění na základě článku 15 směrnice 2008/115/ES podal žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice 2005/85/ES, ponechán v zajištění na základě ustanovení vnitrostátního práva, jestliže se po individuálním posouzení všech relevantních okolností ukáže, že tato žádost byla

⁽¹⁾ Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. května 2013 ve věci *Arslan*, C-534/11, ECLI:EU:C:2013:343.

podána pouze s cílem pozdržet nebo zmařit výkon rozhodnutí o navrácení a že je pokračování zajištění objektivně nutné k tomu, aby se dotčený nemohl definitivně vyhnout svému navrácení.“ Pozn.: Výše uvedený odkaz na „vnitrostátní právo“ se týká vnitrostátních pravidel pro zajištění v souvislosti s azylem, která případně provádějí požadavky týkající se zajištění, jež jsou stanoveny v *acquis* EU v oblasti azylu.

14.2 Forma a prvotní přezkum zajištění

Právní základ: směrnice o navrácení – čl. 15 odst. 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.

Soudní orgány mohou, ale nutně nemusí sestávat ze soudců. Podle příslušné judikatury Evropského soudu pro lidská práva musí být nezávislé a nestranné a musí poskytovat soudní záruky kontradiktorního řízení.

Rozsah soudního přezkumu: Při přezkumu musí být posouzeny všechny aspekty výslovně uvedené v článku 15 směrnice o navrácení, přičemž se vezmou v úvahu právní otázky (například regulérnost řízení o zajištění a rozhodnutí o zajištění z procesního/právního hlediska) i skutkové otázky (například osobní situace zajištěné osoby, rodinné vazby v dané zemi, záruky opuštění území, reálný předpoklad vyhoštění).

Maximální doba trvání „rychlého soudního přezkumu“: Znění směrnice o navrácení vychází ze znění čl. 5 odst. 4 Evropské úmluvy o lidských právech, v němž se vyžaduje, aby „soud urychleně rozhodl“. Příslušná judikatura Evropského soudu pro lidská práva objasňuje, že přijatelnou maximální dobu trvání (tj. přiměřenou dobu) nelze stanovit abstraktně. Musí být určena na základě okolností každého případu s přihlédnutím ke složitosti řízení a jednání orgánů a žadatele. Přijetí rozhodnutí do jednoho týdne lze jistě považovat za osvědčený postup, který je v souladu s právním požadavkem na rychlost.

Požadavek na vydání písemného rozhodnutí se vztahuje i na rozhodnutí o prodloužení: Požadavek na vydání písemného rozhodnutí s odůvodněním se vztahuje i na rozhodnutí týkající se prodloužení zajištění. ESD v rozsudku ve věci *Mahdi*, C-146/14, bodě 44 výslovně objasnil: „Tento požadavek přijmout písemné rozhodnutí musí být chápán tak, že se nezbytně vztahuje i na jakékoliv rozhodnutí o prodloužení zajištění, neboť zajištění a jeho prodloužení mají obdobnou povahu, jelikož obě vedou k tomu, že dotčený státní příslušník třetí země je zbaven svobody, aby bylo připraveno jeho navrácení nebo provedeno vyhoštění, a v každém z obou případů musí mít tento státní příslušník možnost seznámit se s odůvodněním rozhodnutí, které bylo vůči němu přijato.“

Na rozhodnutí o zajištění a rozhodnutí o prodloužení zajištění se vztahují veškeré záruky související s respektováním práva být vyslechnut. Nedodržení tohoto práva však znamená, že rozhodnutí je neplatné pouze v případě, že by výsledek řízení byl jiný, pokud by bylo toto právo respektováno – viz věc *G. a R.*, C-383/13: „[...] unijní právo, konkrétně čl. 15 odst. 2 a 6 směrnice 2008/115/ES, musí být vykládáno v tom smyslu, že jestliže bylo o prodloužení zajišťovacího opatření rozhodnuto v rámci správního řízení, přičemž bylo porušeno právo být vyslechnut, vnitrostátní soud pověřený posouzením legality tohoto rozhodnutí může zajišťovací opatření zrušit pouze v případě, že má s ohledem na všechny skutkové a právní okolnosti každého konkrétního případu za to, že toto porušení skutečně zbavilo tu osobu, která jej uplatňuje, možnosti lépe uplatnit její obhajobu v natolik značném rozsahu, že toto správní řízení bývalo mohlo dospět k jinému výsledku“ (viz oddíl 12).

14.3 Pravidelný přezkum zajištění

Právní základ: směrnice o navrácení – čl. 15 odst. 3

V každém případě je zajištění přezkoumáváno v přiměřených časových odstupech na žádost dotčeného státního příslušníka třetí země nebo z moci úřední.

V čl. 15 odst. 3 první větě se nevyžaduje písemné rozhodnutí o přezkumu: to objasnil ESD v rozsudku ve věci *Mahdi*, C-146/14, bodě 47: „[...] ustanovení článku 15 této směrnice nevyžadují přijetí písemného „přezkumného aktu“ [...]. Orgány, které přezkoumávají zajištění státního příslušníka třetí země v přiměřených časových odstupech podle čl. 15 odst. 3 první věty uvedené směrnice, tedy nemají povinnost přijmout při každém přezkumu výslovné opatření v písemné formě obsahující písemné a právní odůvodnění tohoto aktu.“ Členské státy však mohou přijmout písemné rozhodnutí o přezkumu v souladu s vnitrostátními právními předpisy.

Společná rozhodnutí o přezkumu a prodloužení zajištění je nutno přijmout písemně: ESD ve svém rozsudku ve věci *Mahdi*, C-146/14, bodě 48 objasnil: „V takovém případě totiž k přezkumu zajištění a přijetí rozhodnutí o zajištění dochází ve stejné procesní fázi. Toto rozhodnutí tedy musí splňovat požadavky plynoucí z čl. 15 odst. 2 směrnice 2008/115/ES.“

V případě dlouhodobého zajištění podléhá tento přezkum soudnímu dohledu.

Význam pojmu „dlouhodobé zajištění“: V čl. 15 odst. 3 druhé větě směrnice o navracení se v případě „dlouhodobého zajištění“ vyžaduje soudní dohled z moci úřední. To znamená, že soudní orgány musí jednat rovněž v případech, kdy dotčená osoba nepodá odvolání. Na základě srovnání jednotlivých jazykových verzí pojmu „dlouhodobé zajištění“ (německy: „Bei längerer Haftdauer“, francouzsky: „En cas de périodes de rétention prolongées“, nizozemsky: „In het geval van een lange periode van bewaring“, španělsky: „En caso de periodos de internamiento prolongados“, italsky: „Nel caso di periodi di trattamento prolungati“) je zřejmé, že tento pojem odkazuje v zásadě na dlouhou dobu zajištění bez ohledu na skutečnost, zda již bylo přijato formální rozhodnutí o prodloužení, či nikoli. Komise se domnívá, že pro výkon prvního soudního dohledu z moci úřední nad rozhodnutím o zajištění je časový odstup v délce šesti měsíců zcela jistě příliš dlouhý, zatímco v případě soudního dohledu z moci úřední každé tři měsíce lze mít za to, že je v mezích toho, co lze považovat za slučitelné s čl. 15 odst. 3 směrnice, existuje-li také možnost zahájit v případě potřeby individuální přezkumy na žádost.

Pravomoc dohlížejícího soudního orgánu: Mechanismus přezkumu, který se zabývá pouze právními otázkami, a nikoli skutkovými otázkami, není dostatečný. Soudní orgán musí mít pravomoc rozhodovat o skutkových i právních otázkách – viz rozsudek ESD ve věci *Mahdi*, C-146/14, bod 62: „[...] musí být příslušný soudní orgán schopen nahradit svým vlastním rozhodnutím rozhodnutí správního orgánu, nebo popřípadě soudního orgánu, který nařídil počáteční zajištění, a rozhodnout o možnosti nařídit náhradní opatření nebo propuštění dotčeného státního příslušníka třetí země. Soudní orgán rozhodující o žádosti o prodloužení zajištění tak za tím účelem musí být schopen vzít v úvahu věcné okolnosti a důkazy uplatněné správním orgánem, který nařídil počáteční zajištění, jakož i veškerá případná vyjádření dotčeného státního příslušníka třetí země. Nadto musí být schopen zjistit si jakoukoliv jinou skutečnost relevantní pro rozhodnutí v případě, že to považuje za nutné [...]“

14.4 Ukončení zajištění

Právní základ: směrnice o navracení – čl. 15 odst. 4–6

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.

Zajištění musí být ukončeno a navracená osoba musí být propuštěna v řadě různých situací, zejména pokud:

- kvůli právním či jiným aspektům přestane existovat reálný předpoklad pro vyhoštění,
- orgány neprovedly náležitě úkony směřující k vyhoštění,
- bylo dosaženo maximální doby zajištění.

Zajištění by mělo být v každém jednotlivém případě ukončeno tehdy, pokud vhodnou možnost představují alternativy zajištění.

14.4.1 Neexistence reálného předpokladu pro vyhoštění

Neexistence reálného předpokladu pro vyhoštění: V rozsudku ve věci *Kadzoev*, C-357/09, bodě 67 poskytl ESD vysvětlující výklad významu pojmu „reálný předpoklad“: „Pouze skutečný předpoklad, že může dojít k úspěšnému vyhoštění s ohledem na lhůty stanovené v odstavcích 5 a 6 článku 15, odpovídá reálnému předpokladu pro vyhoštění. Tento reálný předpoklad neexistuje, jestliže se zdá nepravděpodobné, že dotčený bude s přihlédnutím k uvedeným lhůtám přijat ve třetí zemi.“

Neexistence „reálného předpokladu“ neznamená totéž co „nemožnost výkonu“: „nemožnost výkonu“ je kategoričtější tvrzení a lze ji prokázat obtížněji než „neexistenci reálného předpokladu“, která odkazuje pouze na určitou míru pravděpodobnosti.

Doby zajištění, které je nutno vzít v úvahu při posuzování „reálného předpokladu pro vyhoštění“: Vzhledem k důrazu, jaký článek 15 (stejně jako 6. bod odůvodnění) směrnice o navrácení klade na individuální posouzení v každém jednotlivém případě při zjišťování přiměřenosti opatření ke zbavení svobody, je nutno vzít v konkrétním případě vždy v úvahu maximální doby zajištění dotčené osoby. To znamená, že podstatné jsou maximální doby stanovené ve vnitrostátních právních předpisech dotčeného členského státu. Znamená to rovněž, že by navrácená osoba neměla být v členském státě zajištěna, pokud se od počátku jeví jako nepravděpodobné, že dotčená osoba bude přijata ve třetí zemi během maximální doby zajištění, která je přípustná podle právních předpisů tohoto členského státu (v rozsudku ve věci *Kadzoev*, C-357/09 ESD odkázal na maximální doby zajištění podle směrnice, jelikož byly stejné jako maximální lhůty podle použitelných právních předpisů v dotčeném členském státě).

Komise doporučuje stanovit maximální počáteční dobu zajištění v délce šesti měsíců, která bude přizpůsobena s ohledem na okolnosti případu a přezkoumávána v přiměřených intervalech pod dohledem soudního orgánu, a stanovit možnost dále prodloužit zajištění až na 18 měsíců v případech stanovených v čl. 15 odst. 6 směrnice o navrácení.

Jakmile bylo dosaženo maximální doby zajištění, není již ustanovení čl. 15 odst. 4 použitelné a dotčenou osobu je v každém případě nutno bezodkladně propustit – viz rozsudek ESD ve věci *Kadzoev*, C-357/09, body 60 a 61: „Je nutno uvést, že jestliže je dosažena maximální doba zajištění stanovená v čl. 15 odst. 6 směrnice 2008/115/ES, nevystává otázka, zda již neexistuje „reálný předpoklad pro vyhoštění“ ve smyslu odst. 4 téhož článku. V takovém případě totiž musí být dotčená osoba v každém případě bezodkladně propuštěna. Článek 15 odst. 4 směrnice 2008/115/ES se tak může použít pouze tehdy, dokud neuplynuly maximální doby zajištění stanovené v čl. 15 odst. 5 a 6 této směrnice.“

Bližší objasnění:

- Měla by se věnovat pozornost zvláštní situaci osob bez státní příslušnosti, které nemusí být schopny využít konzulární pomoci třetích zemí za účelem získání platného dokladu totožnosti nebo cestovního dokladu. S ohledem na rozsudek ESD ve věci *Kadzoev*, C-357/09 by členské státy měly zajistit, že existuje reálný předpoklad pro vyhoštění, který odůvodňuje uložení nebo prodloužení zajištění.
- Je oprávněné ponechat dotčeného státního příslušníka třetí země v zajištění, je-li prozatím chráněn před vyhoštěním z důvodu zásady nenavrácení (*non-refoulement*)?
 - Není-li vyhoštění pravděpodobné (například z toho důvodu, že otázka nenavrácení (*non-refoulement*) bude pravděpodobně přetrvávat), musí být státní příslušníci třetích zemí podle čl. 15 odst. 4 směrnice o navrácení propuštěni. Je-li otázka nenavrácení (*non-refoulement*) pouze omezená a dočasná (např. v krátké době bude ze strany země návratu pravděpodobně vydána věrohodná diplomatická záruka nebo navrácená osoba potřebuje dočasně životně důležitou lékařskou péči, která není v zemi návratu dostupná), lze zajištění prodloužit, existuje-li reálný předpoklad pro vyhoštění.

14.4.2 Dosažení maximální doby zajištění

V čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice o navrácení je členským státům uložena povinnost stanovit ve vnitrostátním právu ⁽¹⁾ maximální dobu trvání zajištění, která nepřesáhne dobu šesti měsíců (v obvyklých případech) nebo osmnácti měsíců (ve dvou kvalifikovaných případech: nedostatečná spolupráce ze strany navrácené osoby nebo zpoždění při získávání nezbytných dokladů ze třetích zemí).

Kratší maximální doby zajištění stanovené ve vnitrostátním právu mají přednost před lhůtou v délce šesti/osmnácti měsíců, která je uvedena ve směrnici o navrácení: V konkrétních případech je nutno použít maximální dobu trvání

⁽¹⁾ Přehled různých lhůt, které jsou použitelné podle vnitrostátního práva, je k dispozici na adrese: <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/download.do?documentId=10737855> (strany 44–50). Tento přehled zohledňuje situaci v prosinci 2013 a některá vnitrostátní pravidla se mezitím změnila.

stanovenou ve vnitrostátním právu (v souladu se směrnicí o navrácení), a nikoli maximální doby trvání uvedené ve směrnici o navrácení. To znamená, že členský stát, který ve vnitrostátním právu stanovil maximální dobu trvání v případě nespolupracujících navrácených osob například v délce 60 dnů, nemůže zajištění prodloužit na dobu přesahující 60 dnů, ačkoli v čl. 15 odst. 6 směrnice o navrácení je stanovena lhůta v délce až osmnácti měsíců.

Vnitrostátní právo by mělo stanovit maximální dobu zajištění, která umožní příslušným vnitrostátním orgánům přijmout veškerá opatření nezbytná k výkonu rozhodnutí o navrácení, a tedy dokončit postupy nezbytné pro úspěšné navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí a zajištění jejich zpětného přebírání třetí zemí návratu. Komise členskými státem doporučuje, aby použily rozpětí stanovené v článku 15 směrnice o navrácení a stanovily maximální počáteční dobu zajištění v délce šesti měsíců a v případech stanovených v čl. 15 odst. 6 uvedené směrnice možnost dalšího prodloužení zajištění až na 18 měsíců. Je třeba připomenout, že skutečná doba trvání zajištění musí být stanovena případ od případu a že navrácená osoba musí být propuštěna, pokud podmínky pro zajištění (např. reálný předpoklad pro vyhoštění) přestaly existovat.

Příklady důvodů, které opravňují/neopravňují prodloužení zajištění podle čl. 15 odst. 6:

- Chybějící doklady totožnosti nepostačují jako důvod k prodloužení zajištění – viz rozsudek ESD ve věci *Mahdi*, C-146/14, bod 73: „skutečnost, že dotyčný státní příslušník třetí země nemá doklady totožnosti, nemůže sama o sobě odůvodnit prodloužení zajištění stanovené v čl. 15 odst. 6 směrnice 2008/115/ES.“
- Nespolupráce při získávání dokladů totožnosti může odůvodnit prodloužení zajištění v případě, existuje-li mezi nespoluprací a nenavrácením příčinná souvislost – viz rozsudek ESD ve věci *Mahdi*, C-146/14, bod 85: „pouze tehdy, pokud z přezkumu chování uvedeného státního příslušníka během doby zajištění vyplývá, že nespolupracoval na provedení vyhoštění, a že je pravděpodobné, že toto vyhoštění bude trvat z důvodu tohoto chování déle, než bylo očekáváno“.

Bližší objasnění:

Zohlednění doby zajištění jako žadatele o azyl: Při výpočtu doby zajištění za účelem vyhoštění není nutno vzít v úvahu dobu zajištění jako žadatele o azyl, jelikož na zajištění pro účely vyhoštění a zajištění žadatelů o azyl se vztahují různá pravidla a režimy – viz rozsudek ESD ve věci *Kadzoev*, C-357/09, body 45 a 48: „Zajištění za účelem vyhoštění upravené směrnicí 2008/115/ES a zajištění nařízené proti žadateli o azyl, zejména na základě směrnic 2003/9/ES a 2005/85/ES a použitelných vnitrostátních ustanovení, tedy spadají pod různé právní režimy. V důsledku toho [...] doba, během které je osoba umístěna do střediska pro dočasné umístění na základě rozhodnutí přijatého podle ustanovení vnitrostátních předpisů a předpisů Společenství týkajících se žadatelů o azyl, nesmí být považována za zajištění za účelem vyhoštění ve smyslu článku 15 směrnice 2008/115/ES.“

V bodě 47 téhož rozsudku se dále uvádí: „Pokud by se mělo ukázat, že v rámci řízení zahájených na základě žádostí S. Kadzoeva o azyl, uvedených v bodě 19 tohoto rozsudku, nebylo přijato žádné rozhodnutí týkající se jeho umístění do střediska pro dočasné umístění, a tedy se jeho zajištění nadále zakládalo na dřívějším vnitrostátním režimu zajištění za účelem vyhoštění nebo na režimu směrnice 2008/115/ES, doba zajištění S. Kadzoeva odpovídající době, během které uvedená azylová řízení probíhala, musí být zohledněna pro výpočet doby zajištění za účely vyhoštění uvedené v čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice 2008/115/ES.“

Zohlednění doby zajištění do přípravy přemístění podle dublinského nařízení: Použije se stejná logika, která byla objasněna výše (ve vztahu k době zajištění žadatele o azyl).

Zohlednění doby zajištění během projednávání odvolání s odkladným účinkem: Tyto doby je nutno vzít v úvahu – viz rozsudek ESD ve věci *Kadzoev*, C-357/09, body 53–54: „Doba zajištění dotyčné osoby, která uplynula během řízení, v rámci kterého je legalita rozhodnutí o vyhoštění přezkoumávána soudem, [...] musí být zohledněna pro účely výpočtu maximální doby zajištění stanovené v čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice 2008/115/ES. Pokud by tomu bylo jinak, pak by se doba zajištění za účelem vyhoštění mohla případ od případu, někdy i značně, lišit v témže členském státě nebo mezi jednotlivými členskými státy z důvodu zvláštností a okolností vlastních vnitrostátním soudním řízením, což by bylo v rozporu s cílem sledovaným čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice 2008/115/ES, kterým je zajistit v členských státech stejnou maximální dobu zajištění.“

Zohlednění doby zajištění za účelem vyhoštění v (jiném) členském státě A, po němž bezprostředně následovalo zajištění před vyhoštěním v členském státě B (tato situace může nastat například v případě přemístění státního příslušníka třetí země z členského státu A do členského státu B podle dvoustranné dohody o zpětném přebírání osob, na kterou se vztahuje čl. 6 odst. 3 směrnice o navracení): Komise se domnívá, že by neměla být překročena absolutní osmnáctiměsíční doba nepřerušného zajištění před vyhoštěním, a to vzhledem k nutnosti respektovat užitečný užitek maximální doby zajištění stanovené v čl. 15 odst. 6 směrnice o navracení. Výměnou informací mezi členskými státy ohledně dob zajištění v jiném členském státě a případně možností členského státu B odmítnout přemístění z členského státu A v případě, pokud členský stát A podal žádost příliš pozdě, je nutno se zabývat v příslušných dvoustranných dohodách o zpětném přebírání osob.

Zohlednění dob zajištění, jež proběhly před tím, než se pravidla stanovená ve směrnici o navracení stala použitelná: Tyto doby je nutno zohlednit (viz rozsudek ESD ve věci *Kadzoev*, C-357/09, body 36–38).

14.5 Opětovné zajištění navracených osob

Maximální doba zajištění stanovená ve směrnici o navracení nesmí být narušena okamžitým opětovným zajištěním navracených osob po jejich propuštění.

Opětovné zajištění téže osoby v pozdější fázi může být oprávněné pouze v případě, došlo-li k významné změně příslušných okolností (např. vydání nezbytných dokladů třetí zemí nebo zlepšení situace v zemi původu umožňující bezpečný návrat), pokud tato změna vede k „reálnému předpokladu pro vyhoštění“ v souladu s čl. 15 odst. 4 směrnice o navracení a pokud jsou splněny všechny ostatní podmínky pro uložení zajištění podle článku 15 uvedené směrnice.

14.6 Uplatnění mírnějších donucovacích opatření po skončení zajištění

Mírnější donucovací opatření, jako je pravidelné hlášení se orgánům, složení odpovídající finanční záruky, odevzdání dokladů nebo povinnost pobývat na určitém místě, lze uložit v případě, že je lze považovat za „nezbytné opatření“ pro výkon rozhodnutí o navracení. Ačkoliv absolutní maximální doba uplatňování mírnějších donucovacích opatření není stanovena, rozsah a doba trvání těchto opatření podléhá důkladnému posouzení jejich přiměřenosti.

Je-li mimoto povaha a intenzita mírnějších donucovacích opatření podobná či stejná jako zbavení svobody (např. uložení neomezené povinnosti pobývat v určitém zařízení bez možnosti toto zařízení opustit), je třeba je považovat za faktické pokračování zajištění a použít se lhůty stanovené v čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice o navracení.

15. PODMÍNKY ZAJIŠTĚNÍ

Právní základ: směrnice o navracení – článek 16

1. Zajištění se zpravidla vykonává ve zvláštních zajišťovacích zařízeních. Nemůže-li členský stát poskytnout ubytovací prostor ve zvláštním zajišťovacím zařízení a musí-li se uchýlit k umístění ve věznici, musí být zajištění státní příslušníci třetí země odděleni od běžných vězňů.
2. Zajištěným státním příslušníkům třetí země se na požádání umožní navázat včas kontakt s právními zástupci, rodinnými příslušníky a příslušnými konzulárními orgány.
3. Zvláštní pozornost se věnuje postavení zranitelných osob. Poskytuje se neodkladná zdravotní péče a základní léčba.
4. Příslušné a způsobilé vnitrostátní, mezinárodní a nevládní organizace a subjekty mají možnost navštěvovat zajišťovací zařízení uvedená v odstavci 1 v té míře, ve které jsou užívána pro zajištění státních příslušníků třetích zemí v souladu s touto kapitolou. Tyto návštěvy mohou podléhat schválení.
5. Zajištěným státním příslušníkům třetích zemí se pravidelně poskytují informace o pravidlech platných v zajišťovacím zařízení a o jejich právech a povinnostech. Mezi tyto informace patří i informace o jejich právu podle vnitrostátního práva na kontaktování organizací a subjektů uvedených v odstavci 4.

15.1 Počáteční policejní vazba

Na počáteční zatčení (zadržení) policejními orgány za účelem zjištění totožnosti se vztahují vnitrostátní právní předpisy: to je výslovně zdůrazněno v 17. bodě odůvodnění směrnice o navracení: „Aniž je dotčeno počáteční zadržení donucovacími

orgány, jež je upraveno vnitrostátními právními předpisy, mělo by se zajištění zpravidla vykonávat ve zvláštních zajišťovacích zařízeních.“ To objasňuje, že během první doby lze uplatňovat i nadále vnitrostátní právní předpisy. Ačkoli to nepředstavuje právní povinnost, členské státy se vybízejí, aby již v této fázi zajistily oddělení státních příslušníků třetích zemí od běžných vězňů.

Délka počáteční doby zadržení, během níž mohou být podezřelí nelegální migranti umístěni v policejní vazbě: krátká, avšak přiměřená lhůta za účelem zjištění totožnosti kontrolované osoby a k vyhledání údajů, jež umožní určit, zda je tato osoba neoprávněně pobývajícím státním příslušníkem třetí země – viz rozsudek ESD ve věci *Achughbadian*, C-329/11, bod 31: „V tomto ohledu je nutno vycházet z toho, že 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. Bez spolupráce dotyčné osoby může být určení jejího jména a státní příslušnosti obtížné. Ověření toho, zda jde o neoprávněný pobyt, se také může ukázat složité, zejména když se dotyčná osoba dovolává statusu žadatele o azyl nebo uprchlíka. Aby nebyl ohrožen cíl směrnice 2008/115/ES připomenutý v předchozím bodě, jsou příslušné orgány povinny jednat s náležitou péčí a bez průtahů zaujmout stanovisko k oprávněnosti pobytu dotyčné osoby.“ Ačkoli neexistuje podrobně stanovená závazná lhůta, Komise členské státy vybízí, aby zajistily, že k přemístění do specializovaného zajišťovacího zařízení pro nelegální migranty zpravidla dojde do 48 hodin po zadržení (výjimečně může být v případě vzdálených míst přípustná delší lhůta).

15.2 Využívání specializovaných zařízení jako obecné pravidlo

Využívání specializovaných zařízení představuje obecné pravidlo: Navracené osoby nejsou zločinci a zaslouží si jiné zacházení než běžní vězni. Využívání specializovaných zařízení proto představuje obecné pravidlo, které je stanoveno ve směrnici o navracení. Členské státy musí neoprávněně pobývajících státních příslušníků zajištěných za účelem vyhoštění umístit ve specializovaných zajišťovacích zařízeních, nikoli v běžných věznicích. To znamená, že členské státy mají povinnost zajistit ve specializovaných zajišťovacích zařízeních dostatek míst, tedy přizpůsobit zajišťovací kapacitu skutečným potřebám a zároveň zajistit odpovídající materiální podmínky zajištění.

Výjimky z obecného pravidla: Odchylku stanovenou v čl. 16 odst. 1 směrnice o navracení, která členským státům umožňuje umístit zajištěné osoby před vyhoštěním výjimečně v běžné věznici, je nutno vykládat restriktivně. To bylo výslovně potvrzeno v rozsudku ESD ve spojených věcech *Bero*, C-473/13 a *Bouzalmate*, C-514/13 ⁽¹⁾, bodě 25: „Druhá věta [...] čl. 16 odst. 1 [...] stanoví výjimku z této zásady, která musí být jako taková vykládána striktně (v tomto smyslu viz rozsudek *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233, bod 86).“ Při používání této výjimky je nutno plně zohlednit základní práva, přičemž se řádně uváží prvky, jako je přeplnění, potřeba zamezit opakovaným přesunům a případné nepříznivé dopady na dobré životní podmínky navracené osoby, zejména v případě zranitelných osob.

Nepředvídatelný nárůst počtu zajištěných osob: Výjimku stanovenou v čl. 16 odst. 1 směrnice o navracení lze použít v případě, kdy nepředpokládaný nárůst počtu zajištěných osob zapříčiněný nepředvídatelnými kvantitativními výkyvy spojenými s nelegální migrací (kdy dosud nebylo dosaženo „mimořádné situace“, která je výslovně upravena v článku 18 směrnice o navracení) vyvolá potíže při umísťování zajištěných osob do zvláštních zařízení v členském státě, který jinak disponuje odpovídajícím/dostatečným počtem míst ve specializovaných zařízeních.

Agresivní zadržené osoby: V souladu s příslušnou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva musí členské státy chránit navracené osoby, které byly zajištěny, před agresivním nebo nevhodným chováním ze strany ostatních zajištěných osob. Členské státy se vybízejí, aby posoudily praktické způsoby řešení tohoto problému ve specializovaných zařízeních, aniž by se uchýlily k umístění ve věznicích. K možným řešením může patřit vyhrazení určitých částí/křídél zajišťovacích zařízení pro agresivní osoby nebo existence zvláštních zajišťovacích středisek, která jsou této kategorii osob vyhrazena.

Neexistence zvláštních zajišťovacích zařízení v určitém regionu členského státu: Neexistence zvláštních zajišťovacích zařízení v určitém regionu členského státu, přičemž v jiné části téhož členského státu tato zařízení existují, nemůže sama o sobě odůvodnit umístění v běžné věznici. To bylo výslovně potvrzeno v rozsudku ESD ve spojených věcech *Bero*, C-473/13 a *Bouzalmate*, C-514/13, bodě 32: „Čl. 16 odst. 1 směrnice 2008/115/ES musí být vykládán v tom smyslu, že členský stát je povinen zajistit neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí za účelem vyhoštění zpravidla ve zvláštním zajišťovacím zařízení tohoto státu, i když uvedený členský stát má federální strukturu a spolková země, která je pro rozhodnutí o takovém umístění a jeho vykonání příslušná podle vnitrostátního práva, takové zajišťovací zařízení nemá.“

⁽¹⁾ Rozsudek ze dne 17. července 2014, věc *Bero*, C-473/13 a *Bouzalmate*, C-514/13, ECLI:EU:C:2014:2095.

Krátké doby zajištění: Skutečnost, že zajištění pravděpodobně potrvá pouze krátce (například sedm dnů nebo méně), nepředstavuje legitimní důvod k umístění ve věznici.

Zajištění v uzavřených zdravotnických/psychiatrických zařízeních: Zajištění před vyhoštěním v uzavřených zdravotnických/psychiatrických zařízeních nebo společně s osobami zajištěnými ze zdravotních důvodů se v čl. 16 odst. 1 směrnice o navrácení nepředpokládá a bylo by v rozporu s jeho užitečným účinkem, ledaže se vzhledem k zdravotnímu stavu dotčené osoby jeví zajištění nebo přemístění do specializovaného nebo přizpůsobeného zařízení jako nezbytné, aby jí bylo možno poskytovat odpovídající a trvalý specializovaný lékařský dohled, pomoc a péči s cílem zabránit zhoršení jejího zdravotního stavu.

15.3 Oddělení od běžných vězňů

Povinnost oddělit navrácené osoby od běžných vězňů představuje absolutní požadavek: Směrnice o navrácení stanoví bezpodmínečnou povinnost členských států zajistit, aby neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí byli vždy odděleni od běžných vězňů, nemůže-li členský stát výjimečně zajistit umístění těchto státních příslušníků třetích zemí ve specializovaných zajišťovacích zařízeních.

Bývalí vězni, kteří mají být následně navraceni: Po skončení výkonu trestu odnětí svobody, kdy by dotčená osoba měla být normálně propuštěna, se začínají uplatňovat pravidla pro zajištění za účelem vyhoštění (včetně povinnosti stanovené v čl. 16 odst. 1 směrnice o navrácení týkající se zajištění ve specializovaných zařízeních). Pokud se příprava vyhoštění a případně i samotné vyhoštění uskuteční v době výkonu trestu odnětí svobody, lze dotčenou osobu ponechat i nadále ve věznici, jelikož si dosud odpykává trest za dříve spáchaný trestný čin. Členské státy se vybízejí, aby zahájily všechny nezbytné postupy pro vyhoštění s dostatečným předstihem, když si dotčené osoby dosud odpykávají trest ve věznici, aby se zajistilo, že státní příslušník třetí země bude úspěšně navrácen nejpozději v okamžiku propuštění z vězení.

Agresivní zadržené osoby: Agresivní nebo nevhodné chování navrácených osob neodůvodňuje jejich zajištění spolu s běžnými vězni, pokud se agrese nepovažuje za trestný čin a pokud soud neuložil příslušný trest odnětí svobody.

Pojem „běžní vězni“ se vztahuje na obžalované i odsouzené osoby: to je potvrzeno ve 4. bodě desátého pokynu „Dvaceti pokynů pro nucené navrácení“ Výboru ministrů Rady Evropy, v němž se výslovně zdůrazňuje, že „zajištěné osoby čekající na vyhoštění z daného území by obvykle neměly být umístěny společně s běžnými vězni, a to obžalovanými ani odsouzenými osobami“. Zajištěné osoby musí být proto odděleny i od obžalovaných osob.

Souhlas navrácené osoby se zajištěním spolu s vězni není možný: V rozsudku ve věci *Pham*, C-474/13 (¹), bodech 21 a 22 ESD výslovně potvrdil následující: „Povinnost oddělení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí od běžných vězňů, která je stanovena v čl. 16 odst. 1 druhé větě této směrnice, jde v tomto ohledu nad rámec pouhého zvláštního pravidla pro výkon zajištění státních příslušníků třetích zemí ve věznicích a představuje hmotněprávní podmínku tohoto umístění, bez které v zásadě toto umístění není v souladu s uvedenou směrnicí. V tomto kontextu nemůže členský stát zohlednit vůli dotyčného státního příslušníka třetí země.“

15.4 Materiální podmínky zajištění

Směrnice o navrácení – článek 16; desátý pokyn Rady Evropy pro nucené navrácení („Podmínky zajištění do vyhoštění“); standardy CPT a informativní přehled týkající se zajišťování migrantů; Evropská vězeňská pravidla (2006)

Samotná směrnice o navrácení stanoví řadu konkrétních záruk. Členské státy jsou povinny:

- poskytnout neodkladnou zdravotní péči a základní léčbu,
- věnovat pozornost situaci zranitelných osob, což obecně znamená rovněž zajištění řádného zohlednění prvků, jako je věk, zdravotní postižení a zdravotní stav dotčené osoby (včetně mentálního stavu),
- poskytovat zajištěným osobám informace o pravidlech platných v zařízení a o jejich právech a povinnostech. Doporučuje se, aby byly tyto informace poskytnuty co nejdříve, nejpozději však do 24 hodin od jejich příchodu,
- umožnit zajištěným osobám navázat kontakt s právními zástupci, rodinnými příslušníky a příslušnými konzulárními orgány,
- umožnit příslušným a způsobilým vnitrostátním, mezinárodním a nevládním organizacím a subjektům návštěvy zajišťovacích zařízení. Toto právo musí být uděleno přímo dotčným organizacím, nezávisle na výzvě zajištěné osoby.

(¹) Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. července 2014 ve věci *Pham*, C-474/13, ECLI:EU:C:2014:2096.

Co se týká záležitostí, které směrnice o navrácení výslovně neupravuje, členské státy musí dodržovat příslušné normy Rady Evropy, zejména „standards CPT“: Směrnice o navrácení neupravuje určité materiální podmínky zajištění, jako je velikost místností, přístup k hygienickému zařízení, možnost pobývat venku, výživa atd. během zajištění. V 17. bodě odůvodnění však potvrzuje, že se zajištěnými osobami je nutno zacházet „důstojně a v souladu se zásadami lidskosti“ a dodržovat zároveň jejich základní práva a mezinárodní právo. Pokud členské státy uloží zajištění za účelem vyhoštění, musí tak učinit za podmínek, které jsou v souladu s článkem 4 Listiny základních práv Evropské unie, který zakazuje nelidské či ponižující zacházení. Praktický dopad této povinnosti na členské státy podrobně objasňují zejména:

- 1) desátý pokyn Rady Evropy pro nucené navrácení („Podmínky zajištění do vyhoštění“);
- 2) standardy, které stanovil Výbor Rady Evropy pro zabránění mučení („standards CPT“, dokument CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2013; informativní přehled CPT týkající se zajišťování migrantů (dokument CPT/Inf(2017)3)) a které se zabývají zvláštními potřebami a postavením nelegálních migrantů, kteří byli zajištěni;
- 3) Evropská vězeňská pravidla (2006) (doporučení Rec(2006)2 Výboru ministrů členským státům) jako základní minimální normy týkající se veškerých záležitostí, jimiž se nezabývají výše uvedené standardy;
- 4) Standardní minimální pravidla OSN pro zacházení s vězni (schválená Ekonomickou a sociální radou v rezolucích č. 663 C (XXIV) ze dne 31. července 1957 a č. 2076 (LXII) ze dne 13. května 1977).

Tyto standardy představují obecně uznávaný popis povinností týkajících se zajištění, jež musí členské státy v případě zajištění dodržovat jako naprosté minimum, aby byl zajištěn soulad s povinnostmi podle Evropské úmluvy o lidských právech a povinnostmi vyplývajících z Listiny základních práv Evropské unie při uplatňování práva EU.

Desátý pokyn Rady Evropy – Podmínky zajištění do doby vyhoštění

1. Osoby zajištěné do doby vyhoštění by měly být v nejkratším možném čase obvykle umístovány do zařízení k tomu zvlášť určených, která zaručují materiální podmínky a režim odpovídající jejich právnímu postavení a která mají vhodně kvalifikovaný personál.
 2. Tato zařízení by měla zajišťovat ubytování, které je přiměřeně zařízení, čisté a v dobrém stavu a které poskytuje dostatečný životní prostor přiměřený počtu lidí zde umístěných. Dále je třeba věnovat pozornost úpravě a uspořádání prostorů, aby pokud možno ne- navozovaly dojem „vězeňského“ prostředí. K organizovaným činnostem by měly patřit vycházky na čerstvém vzduchu, přístup do společenské místnosti, k rádiu/televizi a novinám/časopisům, stejně jako k dalším vhodným druhům odpočinku.
 3. Pracovníci v těchto zařízeních by měli být pečlivě vybíráni a měli by projít vhodným školením. Členské státy se vybízejí, aby dotyč- ným pracovníkům poskytly pokud možno školení, které jim umožní osvojit si nejen schopnosti mezilidské komunikace, nýbrž je obeznámí i s odlišnou kulturou zajištěných osob. Někteří pracovníci by měli mít pokud možno příslušné jazykové znalosti a měli by být schopni rozeznat příznaky stresové reakce, které se projevují u zajištěných osob, a přijmout vhodná opatření. Pracovníci by měli být rovněž schopni vyžádat si v případě potřeby vnější podporu, zejména lékařskou a sociální pomoc.
 4. Osoby zajištěné do doby vyhoštění z území by obvykle neměly být umístěny společně s běžnými vězni, a to obžalovanými ani od- souzenými osobami. Ženy a muže je nutno oddělit od opačného pohlaví, pokud si to přejí; je však třeba dodržet zásadu celistvosti rodiny, a rodiny by proto měly být umístěny v souladu s touto zásadou.
 5. Vnitrostátní orgány by měly zajistit, aby osoby zajištěné v těchto zařízeních měly přístup k právním zástupcům, lékařům, nevlád- ním organizacím, rodinným příslušníkům a UNHCR a aby mohly komunikovat s vnějším světem, a to v souladu s příslušnými vnitrostátními předpisy. Fungování těchto zařízení je třeba pravidelně sledovat, včetně uznanými nezávislými pozorovateli.
 6. Zajištěné osoby jsou oprávněny podávat stížnosti na údajné případy špatného zacházení nebo na nezajištění jejich ochrany před násilím ze strany ostatních zajištěných osob. Stěžovatele a svědky je třeba chránit před případným špatným zacházením nebo za- strašováním kvůli jejich stížnosti nebo důkazům poskytnutým k doložení takovéto stížnosti.
 7. Zajištěným osobám by měly být systematicky poskytovány informace o pravidlech platných v zařízení a příslušném postupu a o je- jich právech a povinnostech. Tyto informace by měly být dostupné v jazycích, které jsou dotčenými osobami používány nejčastěji, a v případě potřeby je nutno využít služeb tlumočnicka. Zajištěné osoby by měly být informovány o svém právu kontaktovat práv- ního zástupce podle své volby, příslušné diplomatické zastoupení své země, mezinárodní organizace, jako je UNHCR a Meziná- rodní organizace pro migraci (IOM), a nevládní organizace. V tomto ohledu by měla být poskytnuta pomoc.
-

Standardy CPT týkající se zadržování cizinců – výňatky

29. (zadržovací zařízení). [...] Zjevně by takováto střediska měla poskytovat ubytování, které je přiměřeně zařízeno, čisté a v dobrém stavu a které skýtá dostatečný životní prostor přiměřený počtu lidí zde umístěných. Dále je třeba věnovat pozornost úpravě a uspořádání prostorů, aby pokud možno nenavozovaly dojem vězeňského prostředí. Co se týče režimových aktivit, měly by zahrnovat vycházky na čerstvém vzduchu, přístup do společenské místnosti, k rádiu, televizi a novinám či časopisům, stejně jako k dalším vhodným druhům rekreace (stolní hry, stolní tenis). Čím delší je doba zadržování osob, tím pestřejší činnosti by měly být osobám poskytovány.

Personál v těchto střediscích pro zadržované cizince má obzvláště obtížnou úlohu. Za prvé se nevyhnutelně vyskytnou komunikační problémy způsobené jazykovou bariérou. Za druhé bude mnoho zadržovaných osob těžko přijímat skutečnost, že byly zbaveny svobody, ačkoli nejsou podezřelé ze spáchání žádného trestného činu. Za třetí zde existuje riziko napětí mezi zadržovanými osobami různých národností nebo etnických skupin. Proto CPT klade důraz na to, aby dohlížející pracovníci v těchto střediscích byli pečlivě vybíráni a obdrželi vhodné zaškolení. Tito pracovníci by měli mít rozvinuté schopnosti mezilidské komunikace a zároveň by měli být dobře obeznámeni s odlišnými kulturami zadržovaných a alespoň někteří z nich by měli mít příslušné jazykové dovednosti. Dále by měli být vyskoleni, jak rozeznat možné příznaky stresových reakcí zadržovaných osob (ať už posttraumatické reakce nebo reakce vyvolané sociokulturními změnami) a jak činit vhodná opatření.

79. Životní podmínky zajištěných neregulérních migrantů by měly odpovídat povaze zbavení jejich osobní svobody, měly by zahrnovat co nejméně omezení a režim nabízející různé aktivity. Zajištění neregulérní migranti by měli mít například možnost udržovat smysluplné kontakty s vnějším světem (včetně možnosti často telefonovat a přijímat návštěvy) a jejich volnost pohybu uvnitř zařízení, ve kterém jsou zadržováni, by měla být omezena co nejméně. I kdyby podmínky zajištění ve věznicích splňovaly tyto požadavky – což rozhodně neplatí v každém případě – podle názoru výboru CPT je zajišťování neregulérních migrantů ve vězeňském prostředí z výše uvedených důvodů ze své podstaty nesprávné.

82. Právo na přístup k právní pomoci by mělo zahrnovat právo hovořit s právním zástupcem bezpřítomnosti třetí osoby, jakož i právo na přístup k právnímu poradenství v otázkách týkajících se pobytu, zajištění a vyhoštění či předání. To také znamená, že pokud si neregulérní migranti nemohou dovolit zaplatit právního zástupce, měli by mít přístup k bezplatné právní pomoci.

Dále by měl všechny nově přichozí zajištěné osoby neprodleně vyšetřit lékař nebo plně kvalifikovaná zdravotní sestra pod dohledem lékaře. Právo na přístup k lékaři by mělo zahrnovat právo na vyšetření lékařem podle vlastního výběru, a to na žádost dotčené osoby. V takovém případě však může být po zajištěné osobě požadováno, aby si hradila sama náklady na toto vyšetření.

Informování příbuzného nebo třetí osoby dle vlastního výběru o zajištění je značně ulehčeno, když je neregulérním migrantům umožněno ponechat si v době zajištění mobilní telefon nebo k nim alespoň mají umožněn přístup.

90. Posouzení zdravotního stavu neregulérních migrantů v době omezení jejich svobody je základní povinností jak ve vztahu ke každému zajišťovanému jednotlivci, tak ve vztahu ke skupině neregulérních migrantů jako celku. Duševní a fyzické zdraví neregulérních migrantů může být negativně ovlivněno jejich předchozími traumatickými zážitky. Zpřetrhání osobních vazeb a ztráta kulturního prostředí, na které byli zvyklí, a nejistota ohledně budoucnosti mohou mít dále za následek zhoršení jejich duševního stavu, včetně zintenzivnění již existujících příznaků deprese, úzkosti a posttraumatické poruchy.

91. Jako minimum je ve všech zařízeních pro zajištění cizinců třeba zajistit každodenní přítomnost člena zdravotnického personálu s uznanou odbornou kvalifikací. Tato osoba by měla provádět zejména vstupní vyšetření nově přichozích osob (zejména na přítomnost přenosných nemocí včetně tuberkulózy), přijímat žádosti o návštěvu lékaře, zajistit poskytování a distribuci léků na lékařský předpis, vést zdravotní dokumentaci a dohlížet na všeobecné hygienické podmínky.

Evropská vězeňská pravidla (2006) – výňatky**Ubytování**

- 18.1 Ubytování zajišťované pro vězně, zejména pak veškeré prostory určené pro spaní, musí respektovat lidskou důstojnost a co možná nejvíce potřeby soukromí a musí odpovídat zdravotnickým a hygienickým požadavkům s patřičným ohledem na klimatické podmínky, zejména s ohledem na plošnou výměru, počet metrů krychlových vzduchu, osvětlení, vytápění a větrání.

18.2 Ve všech prostorách, v nichž mají vězni žít, pracovat nebo se shromažďovat, je třeba dodržovat tyto podmínky:

- a) musí mít dostatečně velká okna, aby vězni mohli za normálních okolností při denním světle číst nebo pracovat. Okna musí být konstruována tak, aby umožnila přístup čerstvého vzduchu s výjimkou případů, kdy existuje dostatečně efektivní klimatická zařízení;
- b) umělé osvětlení musí odpovídat uznávaným technickým normám a
- c) musí být zaveden poplachový signalizační systém, který umožní vězňům neprodleně kontaktovat personál.

Osobní hygiena

19.1 Všechny části každé věznice musí být stále udržovány v dobrém technickém stavu a čistotě.

19.2 Při přijetí vězně do věznice musí být celý nebo jiné ubytovací prostory, do nichž je vězeň přidělen, čisté.

19.3 Vězni musí mít volný přístup k hygienickým zařízením, které jsou zdravotně nezávadné a respektují právo na soukromí.

19.4 Musí být zajištěno vhodné zařízení, aby se každý vězeň mohl vykoupat nebo osprchovat při teplotě odpovídající klimatickým podmínkám, a to pokud možno denně, nejméně však dvakrát týdně (v případě potřeby i častěji) v zájmu všeobecné hygieny.

19.5 Vězni musí dodržovat osobní hygienu a udržovat své ošacení i prostory pro spaní v čistotě a pořádku.

19.6 Vězeňská správa musí dát vězňům k dispozici potřebné prostředky pro tuto činnost, včetně toaletních potřeb a čisticích prostředků.

19.7 Hygienické potřeby žen je třeba zajistit speciálním opatřením.

Oděv a lůžkoviny

20.1 Vězňům, kteří nemají dostatečné vlastní ošacení, musí být poskytnuto oblečení odpovídající klimatickým podmínkám.

20.2 Takový oděv v nich nesmí vyvolávat pocit ponížení nebo degradace.

20.3 Všechny části oděvu musí být udržovány v řádném stavu a v případě potřeby vyměněny.

20.4 Pokud vězeň obdrží povolení opustit věznici, nesmí být nucen mít na sobě oděv, ze kterého je patrné, že se jedná o vězně.

21. Každý vězeň musí mít k dispozici vlastní lůžko a vhodné vlastní lůžkoviny, které musí být udržovány v dobrém stavu a které musí být vyměňovány v takovém časovém intervalu, aby byla zajištěna jejich čistota.

Stravování

22.1 Vězňům musí být poskytována strava s přihlédnutím k jejich věku, zdravotnímu a tělesnému stavu, náboženskému přesvědčení, kulturním zvyklostem a charakteru vykonávané práce.

22.2 Požadavky na stravu, včetně jejího minimálního kalorického a proteinového obsahu, musí být stanoveny v národní legislativě.

22.3 Jídlo musí být připravováno i podáváno při dodržování hygienických pravidel.

22.4 Denně se musí podávat tři jídla s rozumně stanoveným časovým intervalem.

22.5 Každý vězeň musí mít stálý přístup k čisté pitné vodě.

22.6 Lékař nebo diplomovaná sestra musí nařídit změnu stravy u konkrétního vězně, pokud je to nutné z lékařských důvodů.

Vězeňský režim

25.1 Režim uplatňovaný u všech vězňů musí nabízet vyvážený program činností.

25.2 Tento režim musí umožňovat, aby všichni vězni trávili tolik hodin mimo své cely denně, kolik je zapotřebí pro dostatečné zajištění lidské a společenské interakce.

25.3 Tento režim musí také zajišťovat sociální potřeby vězňů.

25.4 Je nutno věnovat zvláštní pozornost potřebám vězňů, kteří byli vystaveni tělesnému, psychickému nebo sexuálnímu zneužití.

Cvičení a rekreační činnosti

- 27.1 Pokud to počasí dovoluje, musí mít všichni vězni možnost vykonat nejméně jednu hodinovou procházku denně nebo cvičit na volném prostranství.
- 27.2 Pro případ špatného počasí je třeba zajistit náhradní možnost pro cvičení vězňů.
- 27.3 Řádně organizované činnosti pro rozvoj fyzické zdatnosti a zajištění dostatečných možností pro cvičení a rekreační činnosti musí tvořit nedílnou součást vězeňského režimu.
- 27.4 Vězeňská správa musí tyto činnosti umožnit zajištěním vhodných prostor, zařízení a nářadí.
- 27.5 Vězeňská správa musí zorganizovat speciální činnosti pro vězně, kteří je potřebují.
- 27.6 Musí být zajištěny možnosti pro rekreační činnosti, ke kterým patří sport, hry, kulturní vyžití, koníčky a jiné volnočasové aktivity, a pokud je to možné, bude vězňům dovoleno, aby je sami organizovali.
- 27.7 Vězňům musí být umožněn v průběhu cvičení a rekreačních činností vzájemný kontakt.

Svoboda myšlení, svědomí a víry

- 29.1 Právo vězňů na svobodu myšlení, svědomí a víry musí být respektováno.
- 29.2 V rámci možností musí být vězeňský režim zorganizován tak, aby vězni měli možnost praktikovat své náboženství a víru, zúčastňovat se bohoslužeb nebo náboženských setkání konaných schválenými zástupci takových církví nebo náboženských směrů, přijímat soukromé návštěvy takových zástupců církve nebo náboženského vyznání a mít možnost vlastnit knihy a literaturu týkající se jejich náboženství nebo vyznání.
- 29.3 Vězni nesmí být nuceni, aby praktikovali určité náboženství nebo vyznání, účastnili se bohoslužeb nebo náboženských setkání nebo jiných náboženských aktivit nebo aby přijímali návštěvy zástupců jiných církví nebo náboženského vyznání.

Etnické nebo jazykové menšiny

- 38.1 Je nutno učinit speciální opatření pro zajištění potřeb vězňů, kteří patří k etnickým nebo jazykovým menšinám.
- 38.2 Pokud je to možné, je třeba, aby odlišné skupiny mohly i ve vězení praktikovat své kulturní zvyklosti.
- 38.3 Jazykové potřeby je nutno zajišťovat pomocí kvalifikovaných tlumočnicků a poskytováním psaných materiálů v těch jazycích, kterými se hovoří v konkrétní věznici.

Zdravotní péče

- 40.3 Vězni musí mít přístup ke zdravotnickým službám dostupným v zemi bez diskriminace z důvodu jejich právního postavení.
- 40.4 Zdravotní služby ve vězniciích musí usilovat o zjišťování a léčbu tělesných nebo duševních chorob nebo postižení, kterými mohou vězni trpět.
- 40.5 Veškeré nezbytné lékařské, chirurgické a psychiatrické služby včetně služeb dostupných na svobodě musí být pro tyto účely zajišťovány i pro vězně.

Lékařský a zdravotnický personál

- 41.1 Každé vězení musí mít k dispozici služby alespoň jednoho kvalifikovaného odborného lékaře.
- 41.2 Je nutno přijmout opatření, aby byla kdykoli v nutných případech neprodleně zajištěna pomoc kvalifikovaného lékaře.
- 41.3 Pokud ve věznici nepracuje lékař na plný úvazek, musí být zajištěny pravidelné návštěvy externího lékaře.
- 41.4 V každé věznici musí být vhodně vyškolení pracovníci v oblasti zdravotní péče.
- 41.5 Každý vězeň musí mít k dispozici služby kvalifikovaného stomatologa a očního lékaře.

Povinnosti lékařského personálu

- 42.1 Lékař nebo diplomovaná sestra, která je podřízenou tohoto lékaře, se musí dostavit ke každému vězni co nejdříve po jeho příjmu a musí jej vyšetřit s výjimkou případů, kdy to evidentně není nezbytně nutné.
- 42.2 Lékař nebo diplomovaná sestra, která je podřízenou tohoto lékaře, musí na žádost vyšetřit vězně při jeho propouštění a musí vždy vězně vyšetřit v případě potřeby.
- 42.3 Při lékařském vyšetření vězně musí lékař nebo diplomovaná sestra, která je podřízenou tohoto lékaře, zejména dbát na následující:
- a) dodržování běžných pravidel důvěrnosti lékařských informací;
 - b) diagnostikování tělesných nebo duševních chorob a podniknutí veškerých nezbytných kroků pro jejich léčbu a pokračování stávající léčby;
 - c) sepsání zápisu a nahlášení příslušným orgánům jakýchkoli příznaků toho, že na vězni mohlo být spácháno násilí;
 - d) rozpoznání abstinenčních příznaků, jež jsou důsledkem užívání drog, léků nebo alkoholu;
 - e) rozpoznání psychického nebo jiného stresu způsobeného zbavením svobody;
 - f) izolování vězňů s podezřením na infekční a nakažlivé nemoci po období trvání infekce a poskytnutí vhodné léčby;
 - g) zajištění, aby vězni s virem HIV nebyli izolováni pouze z tohoto důvodu;
 - h) zjištění tělesných nebo psychických potíží, které by po propuštění mohly být překážkou pro opětné začlenění do společnosti;
 - i) stanovení, zda jsou vězni způsobilí pracovat a vykonávat tělesná cvičení, a
 - j) dbát na dohody se společenskými organizacemi ohledně pokračování nezbytné lékařské a psychiatrické léčby po propuštění, pokud vězni k takovým dohodám dají souhlas.

Poskytování zdravotní péče

- 46.1 Nemocní vězni s potřebou odborné léčby budou převezeni do specializovaného zařízení nebo do civilní nemocnice, pokud taková léčba není dostupná ve vězeňském zařízení.
- 46.2 Pokud má vězeňská služba své vlastní nemocniční zařízení, musí být dostatečně personálně zabezpečeno a vybaveno, aby vězni, kteří budou v tomto zařízení umístěni, získali odpovídající péči a léčbu.

16. ZAJIŠTĚNÍ NEZLETILÝCH OSOB A RODIN

Právní základ: směrnice o navracení – článek 17

1. Nezletilé osoby bez doprovodu a rodiny s nezletilými dětmi jsou zadržovány pouze v případech, že neexistuje jiná možnost, a na co nejkratší přiměřenou dobu.
2. Zajištěným rodinám se až do vyhoštění poskytuje samostatné ubytování zaručující přiměřené soukromí.
3. Zajištěné nezletilé osoby mají možnost provozovat volnočasové aktivity, včetně her a odpočinkových činností přiměřených jejich věku, a mají, v závislosti na délce pobytu, přístup ke vzdělávání.
4. Nezletilé osoby bez doprovodu jsou v rámci možností ubytovány v zařízeních, které mají k dispozici personál a vybavení zohledňující potřeby osob jejich věku.
5. V souvislosti se zajištěním nezletilých osob, které mají být vyhoštěny, je v první řadě zvažován nejvlastnější zájem dítěte.

Směrnice o navracení umožňuje zajištění nezletilých osob bez doprovodu a rodin s nezletilými osobami za účelem vyhoštění jako krajní opatření a na co nejkratší přiměřenou dobu za předpokladu, že jsou řádně dodržovány konkrétní záruky.

Kromě těchto záruk stanovených v článku 17 směrnice o navrácení se musí dodržovat zásady stanovené v článku 15 uvedené směrnice týkající se obecných pravidel pro zajištění, zejména to, že zajištění může být využito pouze jako krajní opatření, že musí být k dispozici řada použitelných alternativ zajištění a že musí být provedeno individuální posouzení každého případu (viz oddíl 14). V kontextu zajištění nezletilých osob a rodin je nutno v první řadě zvažovat nejvlastnější zájmy dítěte, proto se členské státy vybízejí, aby do všech záležitostí týkajících se zajištění zapojily subjekty na ochranu dětí, a pokud existují důvody pro zajištění, musí být učiněno vše pro to, aby existovala a byla dostupná řada účinných alternativ zajištění nezletilých osob (bez doprovodu nebo s jejich rodinami).

UNHCR ⁽¹⁾ a Agentura Evropské unie pro základní práva ⁽²⁾ uvádějí některé příklady osvědčených postupů, pokud jde o alternativy zajištění nezletilých osob bez doprovodu a rodin s dětmi.

Komise doporučuje, aby vnitrostátní právní předpisy nevylučovaly možnost zajištění nezletilých osob v případech, kdy je to nezbytně nutné k zajištění výkonu konečného rozhodnutí o navrácení a pokud v konkrétním případě nemohou být účinně uplatněna mírnější donucovací opatření.

Znění článku 17 směrnice o navrácení odpovídá znění jedenáctého pokynu Rady Evropy – Děti a rodiny. Další konkrétní pokyny jsou uvedeny v komentáři k tomuto pokynu:

Jedenáctý pokyn Rady Evropy – Děti a rodiny

Komentář

1. Body 1, 3 a 5 tohoto pokynu vycházejí z příslušných ustanovení Úmluvy o právech dítěte, která byla přijata a otevřena k podpisu, ratifikaci a přistoupení rezolucí Valného shromáždění OSN č. 44/25 ze dne 20. listopadu 1989 a kterou ratifikovaly všechny členské státy Rady Evropy. Co se týká bodu 2, je třeba připomenout, že se v případě zadržení použije rovněž právo na respektování rodinného života podle článku 8 EÚLP.
2. Pokud jde o zbavení svobody dětí, článek 37 Úmluvy o právech dítěte konkrétně stanoví, že „zatčení, zadržení nebo uvěznění dítěte se provádí v souladu se zákonem a používá se pouze jako krajní opatření a na co nejkratší možnou dobu“ (čl. 37 písm. b)). V čl. 20 odst. 1 této úmluvy je stanoveno: „Dítě dočasně nebo trvale zbavené svého rodinného prostředí nebo dítě, které ve svém vlastním zájmu nemůže být ponecháno v tomto prostředí, má právo na zvláštní ochranu a pomoc poskytovanou státem“.
3. Inspirací byl i bod 38 Pravidel OSN k ochraně mladistvých zbavených osobní svobody, která byla přijata rezolucí Valného shromáždění OSN č. 45/113 ze dne 14. prosince 1990 a která se vztahují na zbavení svobody, což se chápe jako „jakákoli forma zadržení či uvěznění nebo umístění osoby ve vazebním režimu ve veřejných či soukromých prostorách, které tato osoba nesmí o vlastní vůli opustit, na základě jakéhokoli příkazu soudního, správního či jiného orgánu“ (bod 11 písm. b)). Podle bodu 38: „Každé dítě ve věku povinné školní docházky má právo na vzdělávání, odpovídající jeho potřebám a schopnostem, a určené k jeho přípravě na návrat do společnosti. Toto vzdělávání by mělo být poskytováno mimo zadržovací zařízení pokud možno v komunitních školách a každopádně kvalifikovanými učiteli prostřednictvím programů začleněných do vzdělávacího systému země, aby po propuštění mohli mladiství pokračovat bez potíží ve svém vzdělávání. Správa zadržovacích zařízení musí věnovat zvláštní pozornost vzdělávání mladistvých, kteří jsou cizími státními příslušníky nebo kteří mají zvláštní kulturní či etnické potřeby. Mladiství, kteří jsou negramotní nebo mají kognitivní poruchy nebo poruchy učení, mají právo na zvláštní vzdělávání“.
4. Poslední odstavec odráží hlavní zásadu Úmluvy o právech dítěte, která v čl. 3 odst. 1 uvádí: „Zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, správními nebo zákonodárnými orgány“. To se vztahuje samozřejmě i na rozhodnutí o zadržení dětí, které čelí vyhoštění z daného území.

⁽¹⁾ UNHCR, Dokument o alternativách 1: Možnosti, které mají vlády v oblasti péče a alternativ zajištění, pokud jde o děti a rodiny (Options paper 1: Options for governments on care arrangements and alternatives to detention for children and families), 2015, k dispozici na adrese: <http://www.unhcr.org/553f58509.pdf>.

⁽²⁾ Agentura Evropské unie pro základní práva, Evropský právní a politický rámec pro zajištění migrujících dětí (European legal and policy framework on immigration detention of children), 2017, k dispozici na adrese: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-immigration-detention-children_en.pdf.

Pokud jde o zajištění nezletilých osob, standardy CPT stanoví níže uvedená pravidla, která by měly členské státy dodržovat, pokud uplatňují – výjimečně a jako krajní opatření – zajištění:

Standardy CPT týkající se zadržování nezletilých osob – výňatky

97. CPT se domnívá, že je nutno vyvinout veškeré úsilí, aby se zamezilo zbavení svobody nelegálního migranta, který je nezletilý. Podle zásady „nejvlastnějšího zájmu dítěte“ zformulované v článku 3 Úmluvy OSN o právech dítěte je zadržení dětí, včetně dětí bez doprovodu a dětí odloučených od rodin, jen ojediněle odůvodněné a podle názoru Výboru nemůže být zcela jistě motivováno pouze neexistencí pobytového statusu. Je-li výjimečně zadrženo dítě, mělo by k zbavení svobody dojít na nejkratší možnou dobu; je nutno vynaložit veškeré úsilí, aby bylo možno děti bez doprovodu a děti odloučené od rodin ze zadržovacího zařízení neprodleně propustit a umístit je do vhodnější péče. Vzhledem k zranitelnosti dítěte je nutno při zadržení dítěte uplatnit dodatečné záruky, zejména v případech, kdy je dítě odloučeno od svých rodičů nebo jiných osob, které o ně pečují, nebo je bez doprovodu, bez rodičů, osob, které o ně pečují, nebo příbuzných.
98. Co nejdříve poté, co se orgány dovědí o přítomnosti dítěte, měla by odborně kvalifikovaná osoba provést počáteční pohovor, v jazyce, kterému dítě rozumí. Je nutno posoudit zvláštní zranitelnost dítěte, a to z hlediska věku, zdraví, psychosociálních faktorů a jiných potřeb ochrany, včetně potřeb v důsledku násilí, obchodování s lidmi nebo traumatu. Děti bez doprovodu nebo děti odloučené od rodin, které jsou zbaveny svobody, by měly mít okamžitý a bezplatný přístup k právní a jiné vhodné pomoci, včetně přidělení opatrovníka nebo právního zástupce. Je rovněž nutné zavést mechanismy přezkumu za účelem průběžného sledování kvality opatrovnictví.
99. Je nutno přijmout opatření k zajištění pravidelné přítomnosti sociálního pracovníka a psychologa v zařízeních, v nichž jsou děti zadržovány, a individuálního kontaktu s nimi. Smíšený personál je jednou z dalších záruk proti špatnému zacházení; přítomnost mužského i ženského personálu může mít příznivý dopad na atmosféru v zařízení a na posílení pocitu normality v místě zadržování. Dětem zbaveným svobody by měla být nabídnuta rovněž řada konstruktivních činností (se zvláštním důrazem na možnost dítěte pokračovat ve vzdělávání).
100. S cílem omezit riziko vykořisťování je třeba přijmout zvláštní opatření k zajištění obytných prostor, které jsou vhodné pro děti, například jejich oddělení od dospělých, ledaže se má za to, že to není v nejlepším zájmu dítěte. Tak je tomu například u dětí, které jsou ve společnosti rodičů nebo jiných blízkých příbuzných. V tomto případě je třeba se všemožně vynasnažit, aby se zamezilo rozdělení rodiny.
131. Základními zárukami proti špatnému zacházení ve všech místech zadržování, včetně středisek pro zadržování mladistvých, jsou účinné postupy podávání stížností a inspekce. Mladiství (stejně jako jejich rodiče nebo právní zástupci) by měli mít možnost podávat stížnosti v rámci administrativního systému zařízení a měli by mít právo se důvěrně obrátit na nezávislý orgán. Postupy pro podávání stížností by měly být jednoduché, účinné a vstřícné k dětem, zejména co se týká použitého jazyka. Mladiství (stejně jako jejich rodiče a právní zástupci) by měli mít právo požádat o právní poradenství s ohledem na stížnosti a využít bezplatnou právní pomoc, je-li to v zájmu spravedlnosti.
132. CPT také přikládá zvláštní důležitost pravidelným návštěvám všech zařízení pro zadržování mladistvých ze strany nezávislého orgánu (například komise, soudce, veřejného ochránce práv dětí nebo národního orgánu pro prevenci (zřízeného podle Opčního protokolu k Úmluvě proti mučení – OPCAT)) s oprávněním přijímat – a v případě potřeby řešit – stížnosti mladistvých nebo stížnosti podané jejich rodiči či právními zástupci, provádět kontroly ubytovacích a ostatních prostor zařízení a posoudit, zda tato zařízení fungují v souladu s požadavky vnitrostátního práva a příslušnými mezinárodními normami. Členové inspekčního orgánu by měli být aktivní a navázat s mladistvými přímý kontakt, včetně pohovorů bez přítomnosti třetích osob.

17. MIMOŘÁDNÉ SITUACE

Právní základ: směrnice o navracení – článek 18

1. Vznikne-li důsledkem výjimečně rozsáhlého množství státních příslušníků třetích zemí, kteří mají být navraceni, nepředvídatelně velká zátěž pro kapacitu zajišťovacích zařízení členského státu nebo pro jeho správní či soudní zaměstnance, může tento členský stát po dobu trvání uvedené mimořádné situace rozhodnout o poskytnutí delší lhůty pro soudní přezkum, než je lhůta stanovená podle čl. 15 odst. 2 třetího pododstavce, a přijmout naléhavá opatření, pokud jde o podmínky zajištění odchylující se od opatření stanovených v čl. 16 odst. 1 a čl. 17 odst. 2.

2. Uchýlí-li se dotyčný členský stát k takovým mimořádným opatřením, uvědomí o tom Komisi. Rovněž uvědomí Komisi, jakmile důvody pro uplatnění těchto mimořádných opatření pominou.
3. Žádné ustanovení tohoto článku nelze vykládat tak, že by umožňovalo členským státům odchýlit se od své obecné povinnosti přijmout veškerá přiměřená obecná či konkrétní opatření k plnění svých povinností vyplývajících z této směrnice.

Rozsah možných výjimek omezený na tři ustanovení: Článek 18 členským státům umožňuje neuplatňovat v mimořádných situacích zahrnujících náhlý příchod vysokého počtu nelegálních migrantů tři ustanovení směrnice týkající se zajištění: i) povinnost zajistit rychlý soudní přezkum zákonnosti zajištění, ii) povinnost umístit zajištěné osoby ve specializovaných zařízeních a iii) povinnost zajistit oddělené umístění zaručující rodinám přiměřené soukromí. Výjimky z ostatních pravidel obsažených ve směrnici o navracení nejsou možné.

Předpokladem pro případné použití ustanovení o mimořádných situacích je provedení ve vnitrostátním právu: Článek 18 popisuje a omezuje dotčené situace, jakož i rozsah možných výjimek a informačních povinností vůči Komisi. Pokud si členský stát přeje mít možnost uplatnit v mimořádných situacích tuto ochrannou doložku, musí ji předem řádně provést⁽¹⁾ – jako možnost a v souladu s kritérii stanovenými v článku 18 – ve svých vnitrostátních právních předpisech. Pozn.: Na rozdíl od ochranných doložek obsažených v nařízeních (např. v Schengenském hraničním kodexu v souvislosti se znovuzavedením ochrany vnitřních hranic) musí být ochranné doložky ve směrnici provedeny ve vnitrostátním právu před tím, než mohou být použity.

Členské státy musí o zahájení i o ukončení uplatňování těchto opatření uvědomit Komisi. Tyto informace by měly být předávány prostřednictvím obvyklých oficiálních kanálů, tj. prostřednictvím stálého zastoupení nebo Generálního sekretariátu Evropské komise.

18. PROVEDENÍ, VÝKLAD A PŘECHODNÁ OPATŘENÍ

Přímý účinek směrnice o navracení v případě nedostatečného nebo pozdního provedení: Podle principu vyvinutého ESD se ustanovení směrnice, která přiznávají jednotlivcům práva a která jsou dostatečně přesná a bezpodmínečná, stávají na konci lhůty pro provedení směrnice přímo použitelnými. Tyto požadavky splňuje mnoho ustanovení směrnice o navracení a v případech, kdy členské státy určitá ustanovení směrnice neprovedly (nebo neprovedly dostatečně), musí vnitrostátní správní a soudní orgány použít tato ustanovení přímo. To se vztahuje zejména na ustanovení týkající se:

- dodržování zásady nenavracení (*non-refoulement*) (články 5 a 9 směrnice o navracení),
- požadavku, aby osobám, které mají být navraceny, byla obvykle poskytnuta přiměřená lhůta k dobrovolnému opuštění území v délce od sedmi do třiceti dnů (článek 7 směrnice o navracení),
- omezení ohledně používání donucovacích opatření v souvislosti s nuceným návratem (článek 8 směrnice o navracení),
- práva nezletilých osob bez doprovodu, které jsou účastníky řízení o navracení, na obdržení pomoci ze strany vhodných subjektů jiných než orgánů vykonávajících navracení, a povinnosti členských států zajistit, aby byly nezletilé osoby bez doprovodu navraceny pouze členu své rodiny, ustanovenému opatrovníkovi nebo do odpovídajícího přijímajícího zařízení ve státě návratu (článek 10 směrnice o navracení),
- omezení ohledně délky zákazů vstupu a nutnosti individuálního posouzení každého jednotlivého případu (článek 11 směrnice o navracení) – výslovně potvrzeno rozsudkem ESD ve věci *Filev a Osmani*, C-297/12, bod 55,
- procesních záruk, včetně práva na písemné, odůvodněné rozhodnutí o navracení, jakož i práva na účinné prostředky právní nápravy a právní a jazykovou pomoc (články 12 a 13 směrnice o navracení),
- omezení ohledně využívání zajištění a maximální doby zajištění (článek 15 směrnice o navracení) a práva na humánní a důstojné podmínky zajištění (článek 16 směrnice o navracení) – výslovně potvrzeno rozsudkem ESD ve věci *El Dridi*, C-61/11, body 46 a 47,
- omezení a zvláštních záruk v souvislosti se zajištěním nezletilých osob a rodin (článek 17 směrnice o navracení).

⁽¹⁾ Co se týká zvláštní situace Švýcarska, Norska, Islandu a Lichtenštejnska, viz související poznámka pod čarou v oddíle 2.

Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce určené ESD: Článek 267 SFEU přiznává ESD pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu a platnosti směrnice o navracení. Vystane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat ESD o rozhodnutí o této otázce. Vystane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud *povinen* obrátit se na ESD. Vystane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, které se týká osoby ve vazbě, rozhodne ESD v co nejkratší lhůtě. Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce hrají důležitou úlohu při zajišťování harmonizovaného výkladu některých klíčových ustanovení směrnice o navracení.

Členové soudů v členských státech se vybízejí, aby tyto žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce využívali i nadále a aby v případě, že se to jeví jako nutné, požádali ESD o závazný výklad.

Přechodná opatření pro případy/postupy týkající se období do 24. prosince 2010: Členské státy musí zajistit, aby všechny osoby, které spadají do oblasti působnosti směrnice, mohly využívat hmotněprávních záruk a práv přiznaných směrnicí od 24. prosince 2010 (ode dne přistoupení v případě nových členských států). Ačkoli může být oprávněné pokračovat ve vnitrostátních řízeních o navracení, která byla zahájena podle vnitrostátních právních předpisů z doby před provedením směrnice, nesmí to narušit podstatu práv udělených směrnicí, jako je například omezení zajištění a používání donucovacích opatření, procesní záruky, včetně práva na písemné rozhodnutí a odvolání proti tomuto rozhodnutí, a upřednostňování dobrovolného opuštění území. V případě každého navracení, které se neuskutečnilo do 24. prosince 2010, musí být vydáno písemné rozhodnutí o navracení v souladu s článkem 12 směrnice a musí být poskytnuty účinné prostředky právní nápravy ve formě odvolání proti tomuto rozhodnutí v souladu s článkem 13 směrnice.

„Historické“ zákazy vstupu vydané před 24. prosincem 2010 je nutno přizpůsobit požadavkům směrnice o navracení (viz oddíl 11.9). Při výpočtu celkové maximální lhůty stanovené ve směrnici o navracení je nutno zohlednit doby zajištění před tím, než se stala použitelnými pravidla stanovená v této směrnici (viz oddíl 14.4.2).

Zavedení výjimky z oblasti působnosti v pozdější fázi (po roce 2010): Členské státy se mohou rozhodnout, že výjimku stanovenou v článku 2 („případy na hranicích“ a trestněprávní případy) využijí později. Změna vnitrostátních právních předpisů nesmí mít nepříznivé důsledky pro osoby, na které se již účinky směrnice o navracení vztahovaly (viz oddíl 2).

19. ZDROJE A REFERENČNÍ DOKUMENTY

Příručka vychází z těchto zdrojů:

1. Shrnutí zápisů ze zasedání kontaktního výboru ke směrnici o navracení.
2. Výňatky z rozsudků ESD v příslušných věcech (s klíčovými slovy a názvem dotčeného členského státu v závorkách):
 - Rozsudek ze dne 30. listopadu 2009 ve věci *Kadzoev* (C-357/09 PPU), ECLI:EU:C:2009:741 (zajištění, důvody prodloužení; souvislost se zajištěním žadatelů o azyl – BG)
 - Rozsudek ze dne 28. dubna 2011 ve věci *El Dridi* (C-61/11 PPU), ECLI:EU:C:2011:268 (kriminalizace, potrestání neoprávněného pobytu odnětím svobody – IT)
 - Rozsudek ze dne 6. prosince 2011 ve věci *Achughbabian* (C-329/11), ECLI:EU:C:2011:807 (kriminalizace, potrestání neoprávněného pobytu odnětím svobody – FR)
 - Rozsudek ze dne 6. prosince 2012 ve věci *Sagor* (C-430/11), ECLI:EU:C:2012:777 (kriminalizace, potrestání neoprávněného pobytu uložením pokuty; rozhodnutí o vyhoštění; domácí vězení – IT)
 - Usnesení ze dne 21. března 2013 ve věci *Mbaye* (C-522/11), ECLI:EU:C:2013:190 (kriminalizace neoprávněného pobytu – IT)
 - Rozsudek ze dne 30. května 2013 ve věci *Arslan* (C-534/11), ECLI:EU:C:2013:343 (zajištění v souvislosti s navracením a azylem – CZ)
 - Rozsudek ze dne 10. září 2013 ve věci *G. a R.* (C-383/13 PPU), ECLI:EU:C:2013:533 (právo být vyslechnut před prodloužením zajištění – NL)
 - Rozsudek ze dne 19. září 2013 ve věci *Filev a Osmani* (C-297/12), ECLI:EU:C:2013:569 (zákazy vstupu, nutnost stanovit délku z moci úřední; historické zákazy vstupu – DE)

- Rozsudek ze dne 5. června 2014 ve věci *Mahdi* (C-146/14 PPU), ECLI:EU:C:2014:1320 (zajištění, důvody prodloužení a soudní dohled – BG)
- Rozsudek ze dne 3. července 2014 ve věci *Da Silva* (C-189/13), ECLI:EU:C:2014:2043 (kriminalizace, neoprávněný vstup – FR)
- Rozsudek ze dne 17. července 2014 ve věci *Bero* (C-473/13) a *Bouzalmate* (C-514/13), ECLI:EU:C:2014:2095 (podmínky zajištění, povinnost zajistit specializovaná zařízení – DE)
- Rozsudek ze dne 17. července 2014 ve věci *Pham* (C-474/13), ECLI:EU:C:2014:2096 (podmínky zajištění – DE)
- Rozsudek ze dne 6. listopadu 2014 ve věci *Mukarubega*, (C-166/13), ECLI:EU:C:2014:2336 (právo být vyslechnut před vydáním rozhodnutí o navrácení – FR)
- Rozsudek ze dne 11. prosince 2014 ve věci *Boudjlida* (C-249/13), ECLI:EU:C:2014:2431 (právo být vyslechnut před vydáním rozhodnutí o navrácení – FR)
- Rozsudek ze dne 18. prosince 2014 ve věci *Abdida* (C-562/13), ECLI:EU:C:2014:2453 (práva během doby odloženého návratu – BE)
- Rozsudek ze dne 23. dubna 2015 ve věci *Zaizoune* (C-38/14), ECLI:EU:C:2015:260 (povinnost vydat rozhodnutí o navrácení – ES)
- Rozsudek ze dne 11. června 2015 ve věci *Zh. a O.* (C-554/13), ECLI:EU:C:2015:377 (kritéria pro stanovení lhůty k dobrovolnému opuštění území – NL)
- Rozsudek ze dne 1. října 2015 ve věci *Skerdjan Celaj* (C-290/14), ECLI:EU:C:2015:640 (kriminalizace nedodržení zákazu vstupu – IT)
- Rozsudek ze dne 15. února 2016 ve věci *J. N.* (C-601/15 PPU), ECLI:EU:C:2016:84 (výkon rozhodnutí o navrácení po zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu – NL)
- Rozsudek ze dne 7. června 2016 ve věci *Affum* (C-47/15), ECLI:EU:C:2016:408 (definice neoprávněného pobytu, kriminalizace, neoprávněný vstup – FR)
- Rozsudek ze dne 15. března 2017 ve věci *Al Chodor a další* (C-528/15), ECLI:EU:C:2017:213 (definice nebezpečí útěku v postupech podle dublinského nařízení – CZ)
- Rozsudek ze dne 26. července 2017 ve věci *Ouhrami* (C-225/16), ECLI:EU:C:2017:590 (datum platnosti zákazu vstupu – NL)

3. *Acquis* EU v oblasti navrácení:

- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí
- Směrnice Rady 2001/40/ES ze dne 28. května 2001 o vzájemném uznávání rozhodnutí o vyhoštění státních příslušníků třetích zemí
- Směrnice Rady 2003/110/ES ze dne 25. listopadu 2003 o pomoci při tranzitu za účelem vyhoštění leteckou cestou
- Rozhodnutí Rady 2004/191/ES ze dne 23. února 2004 o kritériích a praktických opatřeních k vyrovnání finančních nevyvážeností vzniklých v souvislosti s používáním směrnice 2001/40/ES
- Rozhodnutí Rady 2004/573/ES ze dne 29. dubna 2004 o organizaci společných letů za účelem navrácení státních příslušníků třetích zemí, na které se vztahuje individuální rozhodnutí o vyhoštění, z území dvou nebo více členských států
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1624 ze dne 14. září 2016 o Evropské pohraniční a pobřežní stráž a o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 a zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 863/2007, nařízení Rady (ES) č. 2007/2004 a rozhodnutí Rady 2005/267/ES
- Doporučení Komise ze dne 7. března 2017 ke zvýšení efektivity navrácení při provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES (C(2017) 1600)
- Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 12. dubna 2017 „Ochrana migrujících dětí“ (COM(2017) 211 final)

4. Relevantní dokumenty Rady Evropy:

- „Dvacet pokynů pro nucené navrácení“ (20 *Guidelines on forced return*), přijato dne 4. května 2005 Výborem ministrů Rady Evropy, a komentáře (září 2005, ISBN 92-871-5809-6)

- Standardy CPT (dokument CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2013)
- Informativní přehled CPT týkající se zajištění migrantů (*CPT factsheet on immigration detention*) (dokument CPT/Inf(2017) 3 z března 2017)
- Doporučení Rec(2006)2 Výboru ministrů členským státům k Evropským vězeňským pravidlům (schváleno Výborem ministrů dne 11. ledna 2006 na 952. zasedání náměstků ministrů)

5. Relevantní dokumenty Agentury Evropské unie pro základní práva:

- Pokyny týkající se základních práv v souvislosti se zadržováním neoprávněně pobývajících migrantů (*Guidance document on the fundamental rights considerations of apprehending migrants in an irregular situation*), říjen 2012
- Příručka o evropských právních předpisech v oblasti azylu, hranic a přistěhovalectví (*Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*), Agentura Evropské unie pro základní práva a Evropský soud pro lidská práva, 2014
- Alternativy zajištění žadatelů o azyl a osob v řízeních o navracení (*Alternatives to detention for asylum seekers and people in return procedures*), říjen 2015
- Sdělení – základní práva neoprávněně pobývajících migrantů, kteří nebyli vyhoštěni, (*Note – Fundamental rights of migrants in an irregular situation who are not removed*), k dispozici na internetové adrese: <http://fra.europa.eu/en/Non-removed-migrants-rights>
- Evropský právní a politický rámec pro zajištění migrujících dětí (*European legal and policy framework on immigration detention of children*), červen 2017, k dispozici na internetové adrese: <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/child-migrant-detention>

6. Zprávy schengenského hodnocení v oblasti navracení

20. ZKRATKY

ESD: Evropský soudní dvůr

EHP: Evropský hospodářský prostor

Členské státy: členské státy, které jsou vázány směrnicí o navracení (všechny členské státy EU kromě Spojeného království a Irska), jakož i Švýcarsko, Norsko, Island a Lichtenštejnsko

SIS: Schengenský informační systém

SEU: Smlouva o Evropské unii

SFEU: Smlouva o fungování Evropské unie

ISSN 1977-0626 (elektronické vydání)
ISSN 1725-5074 (papírové vydání)



Úřad pro publikace Evropské unie
2985 Lucemburk
LUCEMBURSKO

CS