



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

17. září 2020*

„Řízení o předběžné otázce – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí – Směrnice 2008/115/ES – Článek 11 – Zákaz vstupu – Státní příslušník třetí země, kterému byl takový zákaz uložen, avšak dotyčný členský stát nikdy neopustil – Vnitrostátní právní úprava stanovující trest odnětí svobody za pobyt tohoto státního příslušníka v členském státě, přestože věděl, že mu byl uložen zákaz vstupu“

Ve věci C-806/18,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Hoge Raad der Nederlanden (Nejvyšší soud Nizozemska) ze dne 27. listopadu 2018, došlým Soudnímu dvoru dne 20. prosince 2018, v trestním řízení proti

JZ

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení E. Regan, předseda senátu, I. Jarukaitis, E. Juhász, M. Ilešič (zpravodaj) a C. Lycourgos, soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 6. února 2020,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za JZ S. J. van der Woudem a J. P. W. Temminck Tuinstrou, advocaten,
- za nizozemskou vládu M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen a J. Langerem, jako zmocněnci,
- za českou vládu M. Smolkem, J. Vláčilem, A. Brabcovou a A. Pagáčovou, jako zmocněnci,
- za německou vládu R. Kanitzem, jako zmocněncem,
- za Evropskou komisi C. Cattabriga a R. Troostersem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 23. dubna 2020,

vydává tento

* Jednací jazyk: nizozemština.

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci trestního řízení vedeného proti JZ narozenému v Alžírsku v roce 1969, který má být státním příslušníkem této třetí země, z důvodu, že dne 21. října 2015 pobýval v Nizozemsku, přestože věděl, že mu byl rozhodnutím ze dne 19. března 2013 uložen zákaz vstupu.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Body 2, 4 a 14 odůvodnění směrnice 2008/115 uvádějí:
 - „(2) Evropská rada na zasedání v Bruselu ve dnech 4. a 5. listopadu 2004 vyzvala k vypracování účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat založené na společných normách pro navracení osob humánním způsobem a při plném respektování jejich lidských práv a důstojnosti.
 - [...]
 - (4) Je třeba stanovit jasná, průhledná [transparentní] a spravedlivá pravidla pro účinnou návratovou politiku jakožto nezbytnou složku dobře řízené migrační politiky.
 - [...]
 - (14) Účinkům vnitrostátních opatření pro navracení by měla být přiznána evropská působnost zavedením zákazu vstupu, který by se vztahoval na vstup a pobyt na území všech členských států. 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.“
- 4 Článek 1 směrnice 2008/115, nadepsaný „Předmět“, stanoví:

„Tato směrnice stanoví společné normy a postupy, které jsou v členských státech používány při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí v souladu se základními právy jakožto obecnými zásadami [unijního] práva i s mezinárodním právem, včetně závazků v oblasti ochrany uprchlíků a dodržování lidských práv.“
- 5 Článek 3 této směrnice, nadepsaný „Definice“, uvádí:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

 - 2) ‚neoprávněným pobytem‘ přítomnost státního příslušníka třetí země, který nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky vstupu uvedené v článku 5 [nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech

upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. 2006, L 105, s. 1)] nebo jiné podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě, na území tohoto členského státu;

- 3) ‚navrácením‘ proces navrácení státního příslušníka třetí země, jako dobrovolné splnění povinnosti návratu nebo jako nucený návrat,
 - do země jeho původu, nebo
 - do země tranzitu v souladu s dohodami o zpětném přebírání osob či jinými ujednáními uzavřenými na [unijní] úrovni nebo dvoustranně, nebo
 - do jiné třetí země, do níž se dotčený státní příslušník třetí země dobrovolně rozhodne vrátit a jež ho přijme;
- 4) ‚rozhodnutím o navrácení‘ správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se rozhoduje nebo prohlašuje, že pobyt státního příslušníka třetí země je neoprávněný, a kterým se ukládá nebo prohlašuje povinnost návratu;
- 5) ‚vyhoštěním‘ výkon povinnosti návratu, totiž fyzické dopravení osoby mimo území dotčeného členského státu;
- 6) ‚zákazem vstupu‘ správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se na určitou dobu zakazuje vstup a pobyt na území členských států a který je spojen s rozhodnutím o navrácení;

[...]

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

[...]“

- 6 Článek 6 uvedené směrnice, nadepsaný „Rozhodnutí o navrácení“, stanoví:

„1. Členské státy vydají rozhodnutí o navrácení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území, aniž jsou dotčeny výjimky uvedené v odstavcích 2 až 5.

[...]

6. Tato směrnice nebrání členským státům v přijetí rozhodnutí o ukončení oprávněného pobytu společně s rozhodnutím o navrácení či rozhodnutím o vyhoštění nebo o zákazu vstupu v rámci jednoho správního nebo soudního rozhodnutí nebo aktu na základě svých vnitrostátních předpisů, aniž je tím dotčena procesní ochrana poskytovaná podle kapitoly III nebo podle jiných příslušných ustanovení [unijního] práva nebo vnitrostátního práva.“

- 7 Článek 7 téže směrnice, nadepsaný „Dobrovolné opuštění území“, stanoví:

„1. V rozhodnutí o navrácení se poskytuje přiměřená lhůta k dobrovolnému opuštění území v délce od sedmi do třiceti dnů, aniž jsou dotčeny výjimky uvedené v odstavcích 2 a 4. [...]

[...]

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

8 Článek 8 směrnice 2008/115, nadepsaný „Vyhoštění“, stanoví:

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

[...]

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

[...]“

9 Článek 11 této směrnice, nadepsaný „Zákaz vstupu“, stanoví:

„1. Rozhodnutí o navrácení jsou spojena se zákazem vstupu,

a) jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území nebo

b) jestliže nebyla splněna povinnost návratu.

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

2. 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.

3. 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 navrácení.

[...]“

10 Podle článku 20 uvedené směrnice měly členské státy uvést v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s touto směrnicí do 24. prosince 2010.

Nizozemské právo

Vw

11 Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (cizinecký zákon z roku 2000) ze dne 23. listopadu 2000 (Stb. 2000, č. 495), ve znění pozměněném ke dni 31. prosince 2011 za účelem provedení směrnice 2008/115 do nizozemského práva (dále jen „Vw“), v čl. 61 odst. 1 stanoví, že státní příslušník třetí země, který nepobývá nebo již nepobývá v Nizozemském království oprávněně, musí Nizozemské království z vlastní iniciativy opustit ve lhůtě uvedené v článku 62 Vw, jehož odstavce 1 a 2 provádějí čl. 7 odst. 1 a 4 směrnice 2008/115.

- 12 Článek 66a Vw, který provádí čl. 11 odst. 2 směrnice 2008/115 do nizozemského práva, v odst. 1 stanoví, že se rozhodnutí o zákazu vstupu přijme vůči státnímu příslušníkovi třetí země, který z vlastní iniciativy neopustil Nizozemské království ve stanovené lhůtě.
- 13 Podle čl. 66a odst. 4 Vw se zákaz vstupu vydá na dobu určitou, nejvýše na pět let, s výjimkou případu, kdy státní příslušník třetí země představuje vážné ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo národní bezpečnosti. Tato doba se počítá ode dne, kdy státní příslušník třetí země skutečně opustil Nizozemské království.
- 14 Článek 66a odst. 7 Vw stanoví, že státní příslušník třetí země, na kterého se vztahuje zákaz vstupu, nemůže v žádném případě pobývat na území Nizozemského království oprávněně v těchto případech:
- „a) byl pravomocně odsouzen za trestný čin, za nějž mu lze uložit trest odnětí svobody v délce nejméně tří let;
 - b) představuje ohrožení veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti,
 - c) představuje vážné ohrožení ve smyslu odstavce 4 nebo
 - d) je mu nutno zakázat jakýkoli pobyt na základě mezinárodní smlouvy nebo v zájmu mezinárodních vztahů Nizozemského království.“

Trestní zákoník

- 15 Podle článku 197 Wetboek van Strafrecht (trestní zákoník) ve znění zákona ze dne 15. prosince 2011 (Stb. 2011, č. 663) (dále jen „trestní zákoník“) státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá na území Nizozemského království, přestože ví nebo má vážné důvody se domnívat, že byl na základě ustanovení zákona prohlášen za „nežádoucí“ osobu nebo mu byl uložen zákaz vstupu podle čl. 66a odst. 7 Vw z roku 2000, může být mimo jiné uložen trest odnětí svobody v délce nejvýše šesti měsíců.

Spor v původním řízení a předběžná otázka

- 16 JZ byl rozhodnutím ze dne 14. dubna 2000 prohlášen za „nežádoucí“ osobu podle tehdy účinných vnitrostátních právních předpisů.
- 17 Rozhodnutím Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (státní tajemník pro bezpečnost a spravedlnost, Nizozemsko) ze dne 19. března 2013 bylo na návrh JZ v důsledku vstupu ustanovení provádějících směrnici 2008/115 do nizozemského práva v účinnost zrušeno jeho prohlášení za nežádoucí osobu. Uvedené rozhodnutí však stanoví povinnost dotyčného neprodleně opustit území Nizozemského království a upřesňuje, že podle nizozemského práva se doručení uvedeného oznámení považuje za vydání „rozhodnutí o navrácení“ ve smyslu článku 6 této směrnice. Totéž rozhodnutí vedle toho JZ ukládá zákaz vstupu po dobu pěti let z důvodu, že byl několikrát odsouzen v trestním řízení.
- 18 Dne 21. října 2015 bylo zjištěno, že JZ v rozporu s rozhodnutím ze dne 19. března 2013 pobýval v Amsterdamu (Nizozemsko).
- 19 JZ, který byl za tento trestný čin odsouzen v prvním stupni podle článku 197 trestního zákoníku, podal odvolání k Gerechtshof Amsterdam (odvolací soud v Amsterdamu, Nizozemsko) a tvrdil, že cílem tohoto článku je výhradně postihovat pobyt, který je v rozporu se zákazem vstupu, přičemž však podle JZ zákaz vstupu vyvolává právní účinky pouze, pokud dotyčný opustil území členských států. JZ tvrdil,

že vzhledem k tomu, že poté, co mu byl uložen zákaz vstupu, neopustil území Nizozemského království, nejsou naplněny znaky skutkové podstaty uvedeného trestného činu, a nelze mu tudíž uložit trest podle uvedeného článku trestního zákoníku.

- 20 Gerechtshof Amsterdam (odvolací soud v Amsterdamu, Nizozemsko) však rozsudkem ze dne 4. května 2017 podle téhož článku trestního zákoníku JZ uložil trest odnětí svobody v délce dvou měsíců.
- 21 JZ podal proti tomuto rozsudku kasační opravný prostředek k předkládajícímu soudu, Hoge Raad der Nederlanden (Nejvyšší soud Nizozemska). Posledně uvedený soud poznamenává, že v rozsudku ze dne 26. července 2017, *Ouhrami* (C-225/16, EU:C:2017:590), Soudní dvůr zejména rozhodl, že zákaz vstupu vyvolává právní účinky až ode dne, kdy se státní příslušník třetí země skutečně vrátil do země svého původu nebo do jiné třetí země. Část právní nauky z toho podle něj vyvozuje, že na základě článku 197 trestního zákoníku nelze stíhat státního příslušníka třetí země, který se ve skutečnosti ještě nevrátil do země svého původu nebo do jiné třetí země. Naproti tomu podle jiné části právní nauky tento rozsudek nelze takto vykládat, jelikož uvedený článek trestního zákoníku odkazuje pouze na den, kdy byl dotyčnému uložen zákaz vstupu, a na skutečnost, že se o tom státní příslušník třetí země dozvěděl.
- 22 Za těchto podmínek se Hoge Raad der Nederlanden (Nejvyšší soud Nizozemska) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je vnitrostátní právní norma trestající pobyt státního příslušníka třetí země na území Nizozemska poté, co mu byl podle čl. 66a odst. 7 [Vw] uložen zákaz vstupu, v souladu s unijním právem, a zejména se závěry Soudního dvora [...], který v rozsudku ze dne 26. července 2017, *Ouhrami* (C-225/16, ECLI:EU:C:2017:590, bod 49), rozhodl, že zákaz vstupu upravený v článku 11 [směrnice 2008/115] vyvolává ‚právní účinky‘ až ode dne návratu státního příslušníka třetí země do země jeho původu nebo do jiné třetí země, pokud je nesporné, že státní příslušník třetí země v Nizozemsku nepobývá oprávněně z hlediska nizozemského práva, a dále, že proběhly jednotlivé fáze řízení o navrácení upravené ve směrnici [2008/115], avšak k návratu ve skutečnosti nedošlo?“

K předběžné otázce

- 23 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda směrnice 2008/115, a zejména její článek 11, musí být vykládána v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která stanoví, že trest odnětí svobody lze uložit neoprávněně pobývajícím státnímu příslušníkovi třetí země, v jehož případě bylo ukončeno řízení o navrácení upravené touto směrnicí, aniž však dotyčný území členských států skutečně opustil, pokud je skutková podstata vymezena tak, že míří na neoprávněný pobyt dotyčného, který ví, že mu byl, zejména z důvodu jeho záznamu v rejstříku trestů či proto, že představuje ohrožení veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti, uložen zákaz vstupu. V této souvislosti se předkládající soud táže zejména na důsledky, které je třeba vyvodit z rozsudku ze dne 26. července 2017, *Ouhrami* (C-225/16, EU:C:2017:590).
- 24 V tomto ohledu je zaprvé třeba připomenout, že směrnice 2008/115 podle jejího bodu 2 odůvodnění usiluje o vypracování účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat založené na společných normách, tak aby dotyčné osoby byly navraceny humánním způsobem a při plném respektování jejich základních práv a důstojnosti. Bod 4 odůvodnění uvedené směrnice v tomto ohledu upřesňuje, že taková účinná návratová politika je nezbytnou složkou dobře řízené migrační politiky. Jak vyplývá z jejího názvu i článku 1, směrnice 2008/115 za tím účelem zavádí „společné normy a postupy“, které musí každý členský stát používat při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (rozsudky ze dne 28. dubna 2011, *El Dridi*, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, body 31 a 32, jakož i ze dne 30. května 2013, *Arslan*, C-534/11, EU:C:2013:343, bod 42).

- 25 Směrnice 2008/115 se týká pouze navrácení státních příslušníků třetích zemí s neoprávněným pobytem, a nemá tedy za cíl harmonizovat veškerá pravidla členských států týkající se pobytu cizinců. Tato směrnice proto nebrání tomu, aby právo členského státu kvalifikovalo neoprávněný pobyt jako přečin a stanovilo trestněprávní sankce, jejichž účelem je odrazování od takového protiprávního jednání a jeho trestání (rozsudky ze dne 6. prosince 2011, Achughbalian, C-329/11, EU:C:2011:807, bod 28, a ze dne 6. prosince 2012, Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, bod 31).
- 26 Podle ustálené judikatury však členský stát nemůže použít trestněprávní úpravu, jež by mohla ohrozit dosažení cílů sledovaných směrnicí 2008/115, a tím ji zbavit užitečného účinku. I když totiž trestní právo hmotné a trestní právo procesní spadají v zásadě do pravomoci členských států, může být nicméně tato oblast práva dotčena unijním právem. Proto bez ohledu na okolnost, že ani čl. 63 první pododstavec bod 3 písm. b) ES, což je ustanovení, které bylo převzato v čl. 79 odst. 2 písm. c) SFEU, ani směrnice 2008/115, která byla přijata zejména na základě tohoto ustanovení Smlouvy o ES, nevylučují trestní pravomoc členských států v oblasti nedovoleného přistěhovalectví a neoprávněného pobytu, musí tyto státy upravit své právní předpisy v této oblasti tak, aby bylo zajištěno dodržování unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 28. dubna 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, body 53 až 55; ze dne 6. prosince 2011, Achughbalian, C-329/11, EU:C:2011:807, bod 33, jakož i ze dne 6. prosince 2012, Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, bod 32).
- 27 Soudní tak dvůr rozhodl, že směrnice 2008/115 brání právní úpravě členského státu, která za neoprávněný pobyt ukládá trestněprávní sankci, a to v rozsahu, v němž lze podle této právní úpravy uložit trest odnětí svobody státnímu příslušníkovi třetí země, který sice na území uvedeného členského státu pobývá neoprávněně a není ochoten toto území opustit dobrovolně, ale nebyla vůči němu uplatněna donucovací opatření podle článku 8 této směrnice, a v jehož případě – byl-li zajištěn za účelem přípravy a uskutečnění vyhoštění – ještě neuplynula maximální doba trvání tohoto zajištění (rozsudek ze dne 6. prosince 2011, Achughbalian, C-329/11, EU:C:2011:807, bod 50).
- 28 Soudní dvůr nicméně upřesnil, že uvedené nevylučuje, že členské státy mohou přijmout nebo ponechat v platnosti ustanovení mající případně trestněprávní povahu, která v souladu se zásadami směrnice 2008/115 a jejím cílem upravují situaci, kdy donucovací opatření neumožnila dosáhnout vyhoštění neoprávněně pobývajících státního příslušníka třetí země. Tato směrnice proto nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle níž lze uložit trest odnětí svobody státnímu příslušníkovi třetí země, s nímž bylo vedeno řízení o navrácení upravené uvedenou směrnicí a který na území dotyčného členského státu pobývá neoprávněně, přičemž není dán legitimní důvod bránící jeho navrácení (rozsudek ze dne 6. prosince 2011, Achughbalian, C-329/11, EU:C:2011:807, body 46, 48 a 50).
- 29 Je tudíž třeba konstatovat, že podle této judikatury Nizozemské království v zásadě může ve své právní úpravě stanovit možnost státnímu příslušníkovi třetí země uložit trest odnětí svobody v takové situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, kdy podle informací uvedených v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce bylo řízení o navrácení upravené směrnicí 2008/115 ukončeno, avšak dotyčný i nadále neoprávněně pobývá na jeho území, aniž je dán legitimní důvod bránící jeho navrácení.
- 30 Zadruhé je třeba posoudit otázku, zda je v souladu se směrnicí 2008/115 skutečnost, že skutková podstata, z důvodu jejíhož naplnění je trestán takový neoprávněný pobyt státního příslušníka třetí země poté, co bylo neúspěšně ukončeno řízení o navrácení, je vymezena tak, že její naplnění závisí na tom, zda uvedený státní příslušník věděl, že mu byl, zejména z důvodu jeho záznamu v rejstříku trestů či proto, že představuje ohrožení veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti, uložen zákaz vstupu.
- 31 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že podle čl. 11 odst. 1 směrnice 2008/115 jsou rozhodnutí o navrácení spojena se zákazem vstupu, jestliže nebyla poskytnuta lhůta k dobrovolnému opuštění území nebo jestliže nebyla splněna povinnost návratu. V ostatních případech mohou být tato rozhodnutí o navrácení spojena s takovým zákazem vstupu.

- 32 V bodech 45 až 51 rozsudku ze dne 26. července 2017, *Ouhrami* (C-225/16, EU:C:2017:590), na jehož dosah se předkládající soud táže, Soudní dvůr v podstatě uvedl, že jak z použití výrazu „zákaz vstupu“, znění čl. 3 bodů 4 a 6 směrnice 2008/115 a znění a účelu tohoto čl. 11 odst. 1, tak ze systematiky této směrnice, která jasně rozlišuje mezi rozhodnutím o navrácení a případným rozhodnutím o vyhoštění na jedné straně a zákazem vstupu na druhé straně, vyplývá, že takový zákaz má doplnit rozhodnutí o navrácení v tom smyslu, že dotčenému zakazuje po určité době po jeho „navrácení“, a tudíž po jeho opuštění území členských států, opětovně vstoupit na toto území a následně na něm pobývat. Případný zákaz vstupu tedy představuje prostředek ke zvýšení účinnosti unijní politiky v oblasti navrácení tím, že zajišťuje, aby se neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetí země po určité době po svém vyhoštění již nemohl legálně vrátit na území členských států. Předpokladem nabytí účinnosti tohoto zákazu proto je, že dotčený předtím toto území opustil.
- 33 Z toho vyplývá, že až do okamžiku dobrovolného nebo nuceného výkonu povinnosti návratu se na neoprávněný pobyt státního příslušníka třetí země vztahuje rozhodnutí o navrácení, a nikoli zákaz vstupu, který vyvolává účinky až od okamžiku, kdy tento státní příslušník skutečně opustí území členských států.
- 34 Je tedy třeba konstatovat, že se dotčený v takové situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, kdy Nizozemsko po přijetí rozhodnutí o navrácení neopustil, a povinnost návratu uložená tímto rozhodnutím tedy nebyla nikdy splněna, nachází v protiprávní situaci, jež plyne z původního neoprávněného pobytu, a nikoli z následného neoprávněného pobytu, který by byl důsledkem porušení zákazu vstupu ve smyslu článku 11 směrnice 2008/115 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. července 2017, *Ouhrami*, C-225/16, EU:C:2017:590, bod 55).
- 35 V takové situaci dotčený nemůže být potrestán za porušení zákazu vstupu, neboť k takovému porušení vůbec nedošlo.
- 36 Podle JZ přitom zejména z historie vzniku článku 197 trestního zákoníku vyplývá, že cílem tohoto ustanovení je sankcionovat pouze porušení zákazu vstupu, a nikoliv původní neoprávněný pobyt. Pokud by tomu tak skutečně bylo, což musí určit předkládající soud, bránila by směrnice 2008/115, a zejména její článek 11, tomu, aby bylo uvedené vnitrostátní ustanovení použito v takové situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, kdy dotčený území členských států nikdy neopustil.
- 37 Naproti tomu podle nizozemské vlády je cílem článku 197 trestního zákoníku sankcionovat každý neoprávněný pobyt státního příslušníka třetí země, který ví, že mu byl uložen zákaz vstupu, bez ohledu na to, zda dotčený státní příslušník tento zákaz skutečně porušil. Nizozemský zákonodárce totiž podle nizozemské vlády rozhodl, že na základě tohoto ustanovení bude postihovat „kvalifikovaný neoprávněný pobyt“, tj. jakýkoliv neoprávněný pobyt státního příslušníka třetí země, který ví nebo má závažné důvody se domnívat, že mu byl uložen zákaz vstupu podle čl. 66a odst. 7 Vw, zatímco „prostý neoprávněný pobyt“ nizozemským právem sankcionován není. Uvedený čl. 66a odst. 7 se použije v případě, kdy byl dotčený pravomocně odsouzen za spáchání trestného činu, za který mu lze uložit trest odnětí svobody v délce nejméně tří let, nebo pokud představuje hrozbu pro veřejný pořádek nebo národní bezpečnost či vážné ohrožení ve smyslu čl. 66a odst. 4 Vw či je-li mu nutno zakázat jakýkoli pobyt na základě mezinárodní dohody nebo v zájmu mezinárodních vztahů Nizozemského království.
- 38 Pro případ, že by předkládající soud přijal posledně uvedený výklad článku 197 trestního zákoníku, je třeba uvést, že vzhledem k tomu, že podle judikatury citované v bodě 28 tohoto rozsudku členské státy v zásadě mohou uložit trest odnětí svobody každému státnímu příslušníkovi třetí země, s nímž bylo vedeno řízení o navrácení a který nadále neoprávněně pobývá na jejich území, aniž je dán legitimní důvod bránící jeho navrácení, mohou tím spíše takový trest stanovit pouze pro státní příslušníky třetích zemí, kteří například mají záznam v rejstříku trestů či představují hrozbu pro veřejný pořádek nebo národní bezpečnost.

- 39 Kromě toho se směrnicí 2008/115, a zejména s jejím článkem 11, v zásadě není neslučitelné, aby vnitrostátní právo vymezovalo skutkovou podstatu, kterou může státní příslušník třetí země naplnit, jako závisející na tom, zda takový státní příslušník, který neoprávněně pobývá v dotyčném členském státě, ví, že mu byl, z důvodu takového jednání nebo proto, že představuje takovou hrozbu, uložen zákaz vstupu.
- 40 Zákaz vstupu nicméně, jak bylo uvedeno v bodech 32 až 36 tohoto rozsudku, nevyvolává účinky v případě, že nebyla splněna povinnost návratu, a tudíž nelze mít za to, že byl porušen v takové situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, kdy dotyčný nikdy neopustil území členských států. Aby tudíž bylo možné skutkovou podstatu uplatnit v této situaci, nemůže být předpokladem jejího naplnění takové porušení.
- 41 Konečně je třeba připomenout, že při ukládání trestních sankcí státním příslušníkům třetích zemí, s nimiž bylo vedeno řízení o navrácení a kteří neoprávněně pobývají na území členského státu, aniž je dán oprávněný důvod bránící jejich navrácení, musí být plně respektována základní práva, a zejména ta z nich, která jsou zaručena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 (rozsudek ze dne 6. prosince 2011, Achughbadian, C-329/11, EU:C:2011:807, bod 49). Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva přitom zákon, který opravňuje soud k tomu, aby osobu zbavil její svobody, musí být dostatečně dostupný, přesný a při svém uplatňování předvídatelný, aby se zabránilo veškerému riziku svévole (ESLP, 21. října 2013, Del Río Prada v. Španělsko, CE:ECHR:2013:1021JUD 004275009, § 125).
- 42 Předkládajícímu soudu přísluší ověřit, zda použití článku 197 trestního zákoníku na takovou situaci, jako je situace dotčená v původním řízení, splňuje tyto požadavky.
- 43 S ohledem na výše uvedené je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že směrnice 2008/115, a zejména její článek 11, musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu, která stanoví, že neoprávněně pobývajícím státním příslušníkovi třetí země, s nímž bylo vedeno řízení o navrácení upravené touto směrnicí, které bylo ukončeno, aniž však dotyčný území členských států skutečně opustil, může být uložen trest odnětí svobody, pokud je skutková podstata vymezena tak, že míří na neoprávněný pobyt dotyčného, který ví, že mu byl, zejména z důvodu jeho záznamu v rejstříku trestů či proto, že představuje ohrožení veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti, uložen zákaz vstupu, pod podmínkou, že skutková podstata není vymezena tak, že její naplnění závisí na porušení tohoto zákazu vstupu, a že je tato právní úprava dostatečně dostupná, přesná a při svém uplatňování předvídatelná, aby se zabránilo veškerému riziku svévole, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

K nákladům řízení

- 44 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (pátý senát) rozhodl takto:

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, a zejména její článek 11, musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu, která stanoví, že neoprávněně pobývajícím státním příslušníkovi třetí země, s nímž bylo vedeno řízení o navrácení upravené touto směrnicí, které bylo ukončeno, aniž však dotyčný území členských států skutečně opustil, může být uložen trest odnětí svobody, pokud je skutková podstata vymezena tak, že míří na neoprávněný pobyt

dotyčného, který ví, že mu byl, zejména z důvodu jeho záznamu v rejstříku trestů či proto, že představuje ohrožení veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti, uložen zákaz vstupu, pod podmínkou, že skutková podstata není vymezena tak, že její naplnění závisí na porušení tohoto zákazu vstupu, a že je tato právní úprava dostatečně dostupná, přesná a při svém uplatňování předvídatelná, aby se zabránilo veškerému riziku svévole, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

Podpisy