



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

10. března 2022 *

„Řízení o předběžné otázce – Přistěhovalecká politika – Směrnice 2008/115/ES – Zajištění za účelem vyhoštění – Článek 16 odst. 1 – Přímý účinek – Zvláštní zajišťovací zařízení – Pojem – Zajištění ve věznici – Podmínky – Článek 18 – Mimořádná situace – Pojem – Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie – Účinný soudní přezkum“

Ve věci C-519/20,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Amtsgericht Hannover (Okresní soud v Hannoveru, Německo) ze dne 12. října 2020, došlým Soudnímu dvoru dne 15. října 2020, v řízení zahájeném proti

K

za přítomnosti:

Landkreis Gifhorn,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení E. Regan, předseda senátu, K. Jürimäe, předsedkyně třetího senátu vykonávající funkci soudkyně pátého senátu, C. Lycourgos (zpravodaj), předseda čtvrtého senátu, I. Jarukaitis a M. Ilešič, soudci,

generální advokát: J. Richard de la Tour,

vedoucí soudní kanceláře: D. Dittert, vedoucí oddělení,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 16. září 2021,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za K P. Fahlbuschem a B. Böhlo, Rechtsanwälte,
- za německou vládu J. Möllerem a R. Kanitzem, jako zmocněnci,
- za nizozemskou vládu M. K. Bulterman a M. H. S. Gijzen, jako zmocněnkyněmi,
- za Evropskou komisi C. Cattabriga a H. Leupoldem, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: němčina.

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 25. listopadu 2021,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 16 odst. 1 a článku 18 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 řízení o vyhoštění zahájeného proti K, a to ohledně legality jeho zajištění v oddělení Langenhagen (Německo) věznice v Hannoveru (Německo).

Právní rámec

Unijní právo

- 3 V bodech 3, 13 a 16 odůvodnění směrnice 2008/115 se uvádí:

„(3) Výbor ministrů Rady Evropy přijal dne 4. května 2005 ‚Dvacet pokynů pro nucené navracení‘.

[...]

(13) Používání donucovacích opatření by mělo výslovně podléhat zásadám proporcionality a účinnosti, pokud jde o použité prostředky a sledované cíle. Měla by se zavést minimální ochrana při výkonu nuceného návratu s přihlédnutím k rozhodnutí Rady 2004/573/ES ze dne 29. dubna 2004 o organizaci společných letů za účelem navracení státních příslušníků třetích zemí, na které se vztahuje individuální rozhodnutí o vyhoštění, z území dvou nebo více členských států [(Úř. věst. 2004, L 261, s. 8, Zvl. vyd. 19/07, s. 78)]. Členské státy by měly být schopny využívat různé možnosti sledování nuceného návratu.

[...]

(16) Využití zajištění za účelem vyhoštění by mělo být omezeno a mělo by podléhat zásadě proporcionality, pokud jde o použité prostředky a sledované cíle. Zajištění je odůvodněné pouze pro přípravu navracení či pro výkon vyhoštění a pouze v případě, že by uplatnění mírnějších donucovacích opatření nebylo dostatečně účinné.“
- 4 Článek 15 odst. 1 této směrnice stanoví:

„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 navracení probíhá řízení, za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případě, že

a) hrozí nebezpečí skrývání se nebo

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

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

5 Článek 16 této směrnice stanoví:

„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.“

6 Článek 17 uvedené směrnice stanoví:

„1. Nezletilé osoby bez doprovodu a rodiny s nezletilými dětmi jsou zadržovány pouze v případě, 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.“

7 Článek 18 této směrnice, nadepsaný „Mimořádné situace“, zní takto:

„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 odchylné 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.“

Německé právo

- 8 Ustanovení § 62a odst. 1 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (zákon o pobytu, výdělečné činnosti a integraci cizinců na území spolkové republiky) ze dne 30. července 2004 (BGBl. 2008 I, s. 162), ve znění platném od 29. července 2017 do 20. srpna 2019 (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), stanovilo:

„Zajištění za účelem vyhoštění se zpravidla vykonává ve zvláštních zajišťovacích zařízeních. Není-li na spolkovém území zvláštní zajišťovací zařízení nebo představuje-li cizinec vážnou hrozbu pro zdraví a život nebo pro významné právem chráněné zájmy vnitřní bezpečnosti, může být zajištění vykonáno v jiných vězeňských zařízeních; v takovém případě musí být osoby zajištěné za účelem vyhoštění umístěny odděleně od běžných vězňů.“

- 9 Ustanovení § 1 bodu 22 Zweiten Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (druhý zákon o lepším prosazování povinnosti opustit území) ze dne 15. srpna 2019 (BGBl. 2019 I, s. 1294, dále jen „zákon ze dne 15. srpna 2019“) stanoví.

„§ 62a odst. 1 [zákona o pobytu cizinců] se nahrazuje tímto:

„Osoby zajištěné za účelem vyhoštění jsou odděleny od běžných vězňů. Je-li zajištěno více členů jedné rodiny, jsou ubytováni odděleně od jiných osob zajištěných za účelem vyhoštění. Je třeba jim zaručit přiměřené soukromí.“

- 10 Ustanovení § 6 tohoto zákona stanoví:

„Další změna [zákona o pobytu cizinců] s účinností od 1. července 2022

§ 62a odst. 1 [zákona o pobytu cizinců] se nahrazuje tímto:

„Zajištění za účelem vyhoštění se zpravidla vykonává ve zvláštních zajišťovacích zařízeních. Není-li na spolkovém území zvláštní zajišťovací zařízení nebo představuje-li cizinec vážnou hrozbu pro zdraví a život nebo pro významné právem chráněné zájmy vnitřní bezpečnosti, může být zajištění vykonáno v jiných vězeňských zařízeních; v takovém případě musí být osoby zajištěné za účelem vyhoštění umístěny odděleně od běžných vězňů. Je-li zajištěno více členů jedné rodiny, jsou ubytováni odděleně od jiných osob zajištěných za účelem vyhoštění. Je třeba jim zaručit přiměřené soukromí.“

- 11 Ustanovení § 8 zákona ze dne 15. srpna 2019 stanoví:

„Nabytí účinnosti

- (1) S výhradou odstavce 2 nabývá tento zákon účinnosti dnem následujícím po dni jeho vyhlášení.
- (2) § 6 nabývá účinnosti dnem 1. července 2022.“

12 V důvodové zprávě k návrhu, který vyústil v zákon ze dne 15. srpna 2019, bylo mimo jiné uvedeno:

„V důsledku změny § 62a odst. 1 se v souladu s čl. 18 odst. 1 směrnice 2008/115 dočasně nevyžaduje, aby osoby zajištěné za účelem vyhoštění byly ubytovány ve zvláštních zajišťovacích zařízeních. Zajištění za účelem vyhoštění lze dočasně vykonávat ve všech zajišťovacích zařízeních a ve věznicích, v posledně uvedeném případě nejvýše v počtu 500 míst. Nadále platí požadavek, aby byly osoby zajištěné za účelem vyhoštění odděleny od běžných vězňů. Kromě toho nadále platí stávající pravidlo týkající se ubytování více rodinných příslušníků stanovené v § 62a odst. 1 věty třetí a čtvrté, jakož i požadavky stanovené v člancích 16 a 17 směrnice 2008/115. Mimoto je nadále vždy nutné posoudit a rozhodnout, zda je umístění ve věznici v konkrétním případě přípustné a legální, například pokud jde o osoby patřící do zranitelné skupiny. Předpokládá se, že justiční orgány spolkových zemí dají k dispozici až 500 míst pro osoby zajištěné za účelem vyhoštění tak, aby s ohledem na plánované zvýšení počtu míst pro tyto osoby v zajišťovacích zařízeních spolkových zemí bylo k dispozici celkem přibližně 1 000 míst pro osoby zajištěné za účelem vyhoštění. [...] Článek 18 odst. 1 směrnice 2008/115 umožňuje odchýlit se v mimořádných situacích od požadavku na oddělené umístění stanoveného v čl. 16 odst. 1, jakož i od požadavku na samostatné ubytování rodin stanoveného v čl. 17 odst. 2. [...] Podmínkou pro uplatnění možnosti odchýlit se od uvedených pravidel stanovené v čl. 18 odst. 1 je, že v důsledku výjimečně rozsáhlého množství státních příslušníků třetích zemí, kteří mají být navraceni, vznikla taková zátěž pro kapacitu zajišťovacích zařízení nebo pro správní či soudní zaměstnance, že došlo k jejímu překročení. V případě Spolkové republiky Německo je tato podmínka splněna. Stávající kapacita v Německu (k 27. březnu 2019) je přibližně 487 míst pro osoby zajištěné za účelem vyhoštění na celém spolkovém území. Vzhledem k nerovnováze mezi počtem osob, na které se vztahuje vymahatelná povinnost opustit území, a počtem míst v zařízeních pro osoby zajištěné za účelem vyhoštění je zřejmá nadměrná zátěž pro tyto stávající kapacity. Tato nadměrná zátěž pro kapacity představuje v praxi podstatnou překážku, která brání provádění vymahatelné povinnosti opustit území. Stávající místa pro osoby zajištěné za účelem vyhoštění jsou již nyní využívána v největším možném rozsahu na federální úrovni prostřednictvím spolupráce mezi spolkovými zeměmi. Zlepšení správy míst pro osoby zajištěné za účelem vyhoštění je rovněž úkolem Gemeinsame Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr [Společné středisko pro podporu navracení, Německo (ZUR)], které bylo zřízeno v roce 2017. Prostřednictvím střediska ZUR je obsazeno přibližně deset procent míst pro zajištěné osoby na celém spolkovém území. V praxi tak v mnoha případech nelze podat žádost o zajištění, i když jsou pro ně splněny podmínky. Kromě toho nebylo možné předvídat, že zatížení takto překročí kapacitu. Vzhledem k tomu, že počet nově příchozích žadatelů o ochranu se až do roku 2015 průběžně snižoval, přizpůsobovaly spolkové země v průběhu let kapacitu míst pro osoby zajištěné za účelem vyhoštění tehdejšími nižšími potřebám tím, že snižovaly počet těchto míst. V důsledku změny situace v roce 2015 a nárůstu počtu žadatelů o ochranu se stalo prvořadou povinností spolkové republiky a spolkových zemí vytvořit potřebné kapacity pro zajištění potřeb těchto osob. Tato povinnost vyplývá mimo jiné z evropského práva, zejména ze 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. 2013, L 180, s. 96) a 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. 2011, L 337, s. 9), a kromě toho rovněž z Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. V této situaci bylo upřednostněno zajiš-

tění péče o nově příchozí osoby před zvyšováním kapacit zajišťovacích zařízení tak, aby bylo možné později (po skončení řízení o žádosti o azyl a řízení o oprávněném prostředku) splnit požadavky směrnice 2008/115. Cílem a účelem odchylky stanovené v článku 18 [této směrnice] je totiž právě umožnit orgánům, aby se v takové situaci přednostně věnovaly zajištění péče o nově příchozí osoby, aniž by předvídatelným způsobem porušovaly své povinnosti v budoucnosti. [...] Po skončení mimořádné situace začaly spolkové země okamžitě vytvářet kapacity zajišťovacích zařízení a již se jim podařilo zvýšit počet míst pro zajištěné osoby, které mají být vyhoštěny, na 487 na celém spolkovém území (k 27. březnu 2019). S ohledem na dobu, která je obvykle potřebná na dokončení stavebních projektů a vytvoření zajišťovacích středisek pro účely vyhoštění, zatím počet existujících míst pro osoby zajištěné za účelem vyhoštění plně neodpovídá aktuálním potřebám. S ohledem na přijatá opatření lze očekávat, že počet míst pro osoby zajištěné za účelem vyhoštění bude odpovídat potřebám ke dni 30. června 2022. Do uvedeného data trvá mimořádná situace, a je tudíž namístě zrušit § 62a odst. 1, v platném znění, s účinností do uvedeného data. Poté opět vstoupí v platnost v současnosti platné právní předpisy.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 13 Podle svého vlastního prohlášení vstoupil K, pákistánský státní příslušník, na území Spolkové republiky Německo dne 9. října 2015. Dne 24. května 2017 byla jeho žádost o azyl zamítnuta jako zjevně neopodstatněná.
- 14 Upozornění na hrozící vyhoštění, které vůči němu bylo následně přijato, je vykonatelné od 7. června 2017.
- 15 Dne 11. srpna 2020 byl K zadržen na palubě autobusu na lince Berlín-Brusel. Téhož dne nařídil Amtsgericht Meppen (okresní soud v Meppen, Německo) jeho zajištění za účelem vyhoštění do 25. září 2020 včetně a dotčený byl umístěn v oddělení Langenhagen věznice v Hannoveru.
- 16 Landkreis Gifhorn (okres Gifhorn, Německo) požádal dne 24. září 2020 Amtsgericht Hannover (okresní soud v Hannoveru, Německo), aby nařídil prodloužení zajištění K až do 12. listopadu 2020. Okres Gifhorn ve své žádosti uvedl, že je předpokládáno, že K bude nadále zajištěn v oddělení Langenhagen věznice v Hannoveru.
- 17 Usnesením ze dne 25. září 2020 nařídil Amtsgericht Hannover (okresní soud v Hannoveru) po vyslechnutí K jeho zajištění v tomto oddělení do 12. listopadu 2020.
- 18 Dne 28. září 2020 podal K proti tomuto rozhodnutí žalobu k témuž soudu a v rámci tohoto nového řízení byl dne 7. října 2020 vyslechnut.
- 19 Na prvním místě předkládající soud, který má za to, že je příslušný k rozhodnutí o žalobě K, pouze pokud jde o jeho zajištění od 25. září do 2. října 2020, uvádí, že oddělení Langenhagen bylo uvedeno do provozu během května 2000 a je řízeno úředníkem vězeňské správy. Věznice v Hannoveru, ke které administrativně náleží, může celkem přijmout přibližně 600 vězňů a řídí ji ředitel, který je odpovědný rovněž za oddělení Langenhagen. Celá věznice v Hannoveru podléhá dohledu ministra spravedlnosti.
- 20 Tento soud rovněž zdůrazňuje, že kapacita oddělení Langenhagen, která původně umožňovala přijmout až 171 osob zajištěných za účelem vyhoštění, byla značně snížena. V současné době zde lze umístit 48 osob zajištěných za účelem vyhoštění. Komplex je obehnan vysokým drátěným

plotem a sestává ze tří zhruba stejně velkých dvoupodlažních budov, jejichž okna jsou opatřena mřížemi, a z další malé budovy a krytého vjezdu pro automobily, používaného jako vstup pro návštěvníky a zaměstnance věznice a k vjezdu a výjezdu vozidel.

- 21 V první z těchto tří budov jsou ubytováni státní příslušníci třetích zemí mužského pohlaví zajištění za účelem vyhoštění. V druhé budově jsou umístěny ženy a, v závislosti na míře obsazenosti, muži, státní příslušníci třetích zemí zajištění za účelem vyhoštění. Zajištěné osoby mohou mít každý den návštěvy, je jim umožněn několikahodinový pobyt venku, mají přístup k internetu a mohou mít mobilní telefon. Místnosti nejsou uzavřeny a jsou obsazeny pouze jednou osobou. Na žádost však může být několik osob ubytováno ve stejné místnosti. Na chodbě se nacházejí společné sprchy a toalety, které jsou volně přístupné po celý den.
- 22 Třetí budova, která byla od roku 2013 dočasně uzavřena, byla využívána, přinejmenším od přijetí rozhodnutí ze dne 25. září 2020 do 2. října 2020, k uvěznění běžných vězňů, kteří si odpykávali náhradní trest odnětí svobody nebo krátký trest odnětí svobody v trvání do tří měsíců. Věznice dbala na oddělení státních příslušníků třetích zemí zajištěných za účelem vyhoštění od těchto vězňů. Mezi budovami obsazenými státními příslušníky třetích zemí, kteří čekali na vyhoštění, a budovami, ve kterých byli umístěni uvedení vězni, nebyl přímý přístup.
- 23 Předkládající soud má pochybnosti o tom, zda během této doby představovalo oddělení Langenhagen „zvláštní zajišťovací zařízení“ ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 2008/115, vzhledem k tomu, že v tomto oddělení byli vedle osob zajištěných za účelem vyhoštění umístěni rovněž běžní vězni, přičemž nebylo zajištěno prostorové a organizační oddělení. Budovy tohoto oddělení se totiž nacházejí v bezprostřední blízkosti mezi sebou a jsou přístupné – zejména zaměstnancům věznice – pouze přes společný vstupní prostor.
- 24 Tento soud dále uvádí, že i když má oddělení Langenhagen vlastní ředitelku, jak o odsouzené osoby, tak o osoby zajištěné za účelem vyhoštění se starají stejní zaměstnanci věznice.
- 25 Na druhém místě má předkládající soud za to, že změna § 62a odst. 1 zákona o pobytu cizinců provedená zákonem ze dne 15. srpna 2019, která umožňuje odchýlit se až do 1. července 2022 od povinnosti umístit neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí do zvláštních zajišťovacích zařízení, vyplývající z čl. 16 odst. 1 první věty směrnice 2008/115, je v rozporu s unijním právem.
- 26 Německý zákonodárce za účelem odchýlení se od tohoto čl. 16 odst. 1 sice poukázal na mimořádnou situaci ve smyslu čl. 18 odst. 1 směrnice 2008/115, předkládající soud však zdůrazňuje, že bez ohledu na to, zda byly ke dni přijetí zákona ze dne 15. srpna 2019 splněny podmínky stanovené tímto článkem 18, je třeba každopádně konstatovat, že tyto podmínky již splněny nejsou. Ačkoliv je totiž možné, že se některá zvláštní zajišťovací zařízení potýkají s velkou zátěží z důvodu potřeby dodržovat rozestupy v souvislosti s pandemií Covid-19, tato zátěž nesouvisí s přítomností výjimečně rozsáhlého množství státních příslušníků třetích zemí, jak vyžaduje tento čl. 18 odst. 1. Německý zákonodárce kromě toho neposkytl údaje o míře obsazenosti zajišťovacích zařízení, ani neupřesnil předpokládaný počet státních příslušníků třetích zemí podléhajících vymahatelné povinnosti opustit území a v rámci nich počet neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, vůči kterým mohou být dány důvody zajištění.

- 27 Za těchto podmínek se předkládající soud nejprve táže, zda vnitrostátní soud musí sám ověřit existenci mimořádné situace ve smyslu uvedeného článku 18 v každém jednotlivém řízení o zajištění za účelem vyhoštění, nebo zda naopak musí přijmout závěr vnitrostátního zákonodárce bez toho, aby sám v konkrétním případě provedl přezkum.
- 28 V případě, že by se soud nařizující zajištění musel sám ujistit o existenci mimořádné situace ve smyslu téhož článku 18, má předkládající soud za to, že je třeba zkoumat, zda mu čl. 16 odst. 1 směrnice 2008/115 ukládá nepoužít zákon ze dne 15. srpna 2019, pokud taková mimořádná situace zjištěna není.
- 29 Pokud by tato otázka byla zodpovězena kladně, bylo by třeba ještě ověřit, zda samotné organizační začlenění zajišťovacího zařízení do justiční správy postačuje k tomu, aby bylo vyloučeno, že může být považováno za „zvláštní zajišťovací zařízení“ ve smyslu článku 16 směrnice 2008/115, a v případě záporné odpovědi, zda je tato kvalifikace jako „zvláštní zajišťovací zařízení“ vyloučena z důvodu, že jedna z budov tohoto zařízení je využívána k uvěznění odsouzených osob.
- 30 Za těchto podmínek se Amtsgericht Hannover (okresní soud v Hannoveru) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být unijní právo, zejména čl. 18 odst. 1 a odst. 3 směrnice 2008/115, vykládáno v tom smyslu, že vnitrostátní soud, který rozhoduje o zajištění za účelem vyhoštění, musí v každém konkrétním případě přezkoumat podmínky tohoto ustanovení, zejména trvání mimořádné situace, jestliže se vnitrostátní zákonodárce s odvoláním na [tento] čl. 18 odst. 1 ve vnitrostátním právu odchýlil od podmínek čl. 16 odst. 1 [této směrnice]?
- 2) Musí být unijní právo, zejména čl. 16 odst. 1 směrnice 2008/115, vykládáno v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která dočasně do 1. července 2022 umožňuje umístění osob zajištěných za účelem vyhoštění ve věznici, ačkoliv jsou v dotčeném členském státě k dispozici zvláštní zajišťovací zařízení a žádná mimořádná situace ve smyslu čl. 18 odst. 1 uvedené směrnice to nutně nevyžaduje?
- 3) Musí být čl. 16 odst. 1 směrnice 2008/115 vykládán v tom smyslu, že se o „zvláštní zajišťovací zařízení“ pro umístění osob zajištěných za účelem vyhoštění nejedná, pokud je:
- toto „zvláštní zajišťovací zařízení“ nepřímo podřízeno stejnému členovi vlády jako zajišťovací zařízení pro vězně, totiž ministři spravedlnosti,
 - toto „zvláštní zajišťovací zařízení“ zřízeno jako oddělení věznice a má tedy sice vlastního vedoucího, avšak jako jedno z několika oddělení věznice je celkově podřízeno vedení věznice?
- 4) V případě záporné odpovědi na třetí předběžnou otázku:

Musí být čl. 16 odst. 1 směrnice 2008/115 vykládán v tom smyslu, že se jedná o umístění ve „zvláštním zajišťovacím zařízení“ pro osoby zajištěné za účelem vyhoštění, jestliže věznice zřídí zvláštní oddělení pro zajištění těchto osob, toto oddělení disponuje pro osoby zajištěné za účelem vyhoštění zvláštním pozemkem se třemi budovami za oplocením a z těchto tří budov je jedna budova dočasně obsazena výlučně vězni, kteří vykonávají náhradní trest odnětí svobody nebo krátký trest odnětí svobody, přičemž věznice dbá na oddělení osob zajištěných za účelem vyhoštění od vězňů, zejména každý dům disponuje vlastními zařízeními

(vlastním skladem oblečení, vlastním zdravotním oddělením, vlastní tělocvičnou) a dvůr/venkovní prostory jsou sice viditelné ze všech domů, ale každý dům má vlastní prostor pro zajištěné osoby ohraničený drátěným plotem, a mezi domy tak není přímý přístup?“

Řízení před Soudním dvorem

- 31 Dne 18. listopadu 2020 rozhodl předseda Soudního dvora o přednostním projednání této věci podle čl. 53 odst. 3 jednacího řádu Soudního dvora.

K předběžným otázkám

K třetí a čtvrté otázce

- 32 Podstatou třetí a čtvrté otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat na prvním místě a společně, je, zda čl. 16 odst. 1 směrnice 2008/115 musí být vykládán v tom smyslu, že zvláštní oddělení věznice, které má sice vlastního ředitele, ale je podřízeno vedení této věznice a podléhá pravomoci ministra odpovědného za věznice, a ve kterém jsou státní příslušníci třetích zemí zajištěni za účelem vyhoštění ve zvláštních budovách, jež disponují vlastními zařízeními a jsou odděleny od jiných budov tohoto oddělení, ve kterých jsou uvězněny odsouzené osoby, lze považovat za „zvláštní zajišťovací zařízení“ ve smyslu tohoto ustanovení.
- 33 Za účelem odpovědi na tuto otázku je třeba na prvním místě vyložit pojem „zvláštní zajišťovací zařízení“ ve smyslu článku 16 směrnice 2008/115. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že ani článek 16, ani žádné jiné ustanovení směrnice 2008/115 nedefinuje, co je třeba rozumět tímto pojmem. Z toho vyplývá, že tento pojem musí být vykládán v souladu s obvyklým smyslem výrazů, které jej tvoří, v běžném jazyce, s přihlédnutím ke kontextu, ve kterém jsou tyto výrazy použity, a cílům, které sleduje právní úprava, jejíž jsou uvedené výrazy součástí [rozsudek ze dne 1. října 2020, Staatssecretaris van Financiën (Snížená sazba DPH pro afrodiziaka), C-331/19, EU:C:2020:786, bod 24 a citovaná judikatura].
- 34 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že první věta čl. 16 odst. 1 této směrnice stanoví zásadu, že zajištění neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí za účelem vyhoštění se vykonává ve zvláštních zajišťovacích zařízeních (rozsudek ze dne 2. července 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, bod 31 a citovaná judikatura).
- 35 Z toho vyplývá, že zvláštní zajišťovací zařízení ve smyslu tohoto ustanovení mají umožnit členským státům vykonat rozhodnutí nařizující na základě článku 15 této směrnice zajištění neoprávněně pobývajících státního příslušníka třetí země, tedy donucovací opatření, které dotčenou osobu zbavuje svobody pohybu a odděluje ji od zbytku obyvatelstva, neboť jí ukládá, aby se neustále zdržovala v omezeném a uzavřeném prostoru (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, body 223 až 225).
- 36 Ze znění tohoto čl. 16 odst. 1 rovněž vyplývá, že zvláštní zajišťovací zařízení se odlišují od věznic, což znamená, že podmínky zajištění v těchto zařízeních musí vykazovat určitá specifika ve srovnání s běžnými podmínkami výkonu trestů odnětí svobody ve věznicích.

- 37 Zadruhé z čl. 15 odst. 1 směrnice 2008/115 výslovně vyplývá, že zajištění státního příslušníka třetí země neoprávněně pobývajícího na území členského státu může být v případě, že neexistují jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření, odůvodněno pouze za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případě, že hrozí nebezpečí skrývání se nebo pokud se uvedený státní příslušník vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje. Členské státy tedy mohou dotčenou osobu zbavit osobní svobody jejím zajištěním pouze v případě, kdy výkon rozhodnutí o navrácení formou vyhoštění může být s ohledem na posouzení každé konkrétní situace ohrožen jednáním této osoby (rozsudek ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, body 268 a 269, jakož i citovaná judikatura).
- 38 Z toho vyplývá, že je-li zajištění neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země nařízeno za účelem vyhoštění, má pouze zajistit účinnost řízení o navrácení a nemá žádný sankční účel, jak uvedl generální advokát v bodě 104 svého stanoviska.
- 39 Zatřetí je třeba připomenout, že cílem směrnice 2008/115 je zavést účinnou politiku pro vyhošťování a dobrovolný návrat při plném respektování základních práv a důstojnosti dotčených osob [rozsudek ze dne 14. ledna 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Navrácení nezletilé osoby bez doprovodu), C-441/19, EU:C:2021:9, bod 70 a citovaná judikatura].
- 40 V tomto ohledu je třeba obzvláště zdůraznit, že každé zajištění, na které se vztahuje směrnice 2008/115, je striktně vymezeno ustanoveními její kapitoly IV, aby bylo zajištěno dodržení zásady proporcionality s ohledem na užití prostředky a sledované cíle, a dále dodržení základních práv dotčených státních příslušníků třetích zemí (rozsudek ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Ióság a další, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 274 a citovaná judikatura).
- 41 Zajišťovací opatření přijatá na základě kapitoly IV směrnice 2008/115 tak zejména nesmějí být v rozporu s právem státních příslušníků třetích zemí, na něž se vztahují taková opatření, na svobodu, jak je zaručeno v článku 6 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).
- 42 V tomto ohledu je třeba připomenout, že pokud Listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“), čl. 52 odst. 3 Listiny stanoví, že smysl a rozsah těchto práv jsou stejné jako ty, které jim přikládá tato úmluva, s tím, že unijní právo může poskytovat širší ochranu. Pro účely výkladu článku 6 Listiny je tedy třeba zohlednit článek 5 EÚLP jakožto minimální úroveň ochrany (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. března 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, bod 37).
- 43 V souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva přitom čl. 5 odst. 1 EÚLP vyžaduje, aby „místo a podmínky zajištění byly přiměřené“ a aby „existovala vazba mezi důvodem uplatněným pro povolené zbavení [svobody] a místem a režimem zajištění“, s přihlédnutím ke skutečnosti, že takové zajištění může být použito u osob, „které se případně nedopustily jiných protiprávních jednání než těch, která souvisejí s pobytem“ (ESLP, 13. prosince 2011, Kanagaratnam a další v. Belgie, ECHR:2011:1213JUD001529709, § 84, jakož i ESLP, 28. února 2019, H. A. a další v. Řecko, ECHR:2019:0228JUD001995116, § 196).

- 44 Začtvrté je třeba uvést, že bod 3 odůvodnění směrnice 2008/115 odkazuje na „pokyny pro nucené navrácení“ přijaté Výborem ministrů Rady Evropy. Podle desátého z těchto pokynů státní příslušníci třetích zemí zajištění za účelem vyhoštění „mají být obvykle co nejrychleji umístěni do prostor k tomu zvlášť určených, které zaručují materiální podmínky a režim odpovídající jejich právnímu postavení a personál s odpovídající kvalifikací“.
- 45 Z bodů 34 až 44 tohoto rozsudku vyplývá, že „zvláštní zajišťovací zařízení“ ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 2008/115 se vyznačuje uspořádáním a vybavením prostor, jakož i podmínkami organizace a fungování, které mohou nutit neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země, který je tam umístěn, aby trvale pobýval v omezeném a uzavřeném prostoru, přičemž takové donucení musí být omezeno na to, co je nezbytně nutné k zajištění účinné přípravy jeho vyhoštění. Podmínky zajištění v takovém zařízení musí být tudíž takové, aby co možná nejvíce bránily tomu, aby se zajištění tohoto státního příslušníka podobalo uvěznění ve vězeňském prostředí, vhodnému k zajištění za účelem trestu.
- 46 Kromě toho musí být tyto podmínky zajištění nastaveny takovým způsobem, aby byla dodržována jak základní práva zaručená Listinou, tak práva zakotvená v čl. 16 odst. 2 až 5 a v článku 17 směrnice 2008/115.
- 47 Na druhém místě není sporu o tom, že v rámci řízení zahájeného podle článku 267 SFEU není v pravomoci Soudního dvora, aby uplatnil pravidla unijního práva na konkrétní případ. Je tedy na předkládajícím soudu, aby provedl právní kvalifikaci nezbytnou pro řešení sporu v původním řízení. Soudnímu dvoru naproti tomu přísluší poskytnout mu veškerá nezbytná vodítka, která jej při tomto posouzení povedou (rozsudek ze dne 3. července 2019, UniCredit Leasing, C-242/18, EU:C:2019:558, bod 48 a citovaná judikatura).
- 48 Z tohoto hlediska je třeba uvést, že předkládajícímu soudu přísluší, aby s přihlédnutím ke všem relevantním skutečnostem a na základě jejich celkového posouzení určil, zda místo a podmínky zajištění dotčeného ve věci v původním řízení, posuzované jako celek, jsou přiměřené zajištění nařízenému na základě článku 15 směrnice 2008/115.
- 49 Za tímto účelem je třeba zaprvé upřesnit, že řada relevantních skutečností, které mohou sloužit jako vodítka pro celkové posouzení, jež musí tento soud provést, je obsažena zejména v desátém a jedenáctém z pokynů pro nucené navrácení, které přijal Výbor ministrů Rady Evropy a na které odkazuje bod 3 odůvodnění této směrnice.
- 50 Zadruhé, jak zdůraznil generální advokát v bodě 124 svého stanoviska, pouhá okolnost, že místo zajištění, které má vlastní řídicí strukturu, je administrativně spojeno s orgánem, který má rovněž pravomoci ve vztahu ke věznicím, není dostatečná k vyloučení toho, aby toto místo bylo kvalifikováno jako „zvláštní zajišťovací zařízení“ ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 2008/115. Takové spojení čistě administrativní povahy je totiž v tomto ohledu v zásadě irelevantní. Jinak by tomu bylo pouze tehdy, pokud by s takovým spojením souviselo uplatňování určitých podmínek zajištění.
- 51 Zatřetí, podle čl. 16 odst. 1 druhé věty směrnice 2008/115 platí, že pokud členský stát nemůže poskytnout státním příslušníkům třetích zemí čekajícím na vyhoštění ubytovací prostor ve zvláštním zajišťovacím zařízení a musí se uchýlit k umístění ve věznici, musí být tito státní příslušníci odděleni od běžných vězňů.

- 52 Pouhé oddělení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí od běžných vězňů v rámci téhož zajišťovacího zařízení tudíž nestačí k tomu, aby bylo možné mít za to, že část tohoto zařízení, v níž jsou tito státní příslušníci zajištěni za účelem vyhoštění, představuje „zvláštní zajišťovací zařízení“ ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 2008/115.
- 53 Za předpokladu, že je takové oddělení skutečně zaručeno, však není kvalifikace zařízení jako „zvláštního zajišťovacího zařízení“ automaticky vyloučena z důvodu, že samostatná část komplexu, ve kterém jsou zajištěni státní příslušníci třetích zemí za účelem vyhoštění, slouží k uvěznění odsouzených osob, jako je tomu v projednávané věci.
- 54 I když takové uspořádání musí být zajisté zohledněno při posouzení předkládajícího soudu, tento soud totiž musí rovněž věnovat zvláštní pozornost úpravě prostor specificky určených k zajištění státních příslušníků třetích zemí, pravidlům upřesňujícím podmínky jejich zajištění, jakož i specifické kvalifikaci a pravomocem zaměstnanců odpovědných za zařízení, ve kterých je toto zajištění vykonáváno, a určit, zda s ohledem na všechny tyto skutečnosti je donucení, kterému podléhají dotčení příslušníci třetích zemí, omezeno na to, co je striktně nezbytné k zajištění účinného řízení o navrácení, a zabraňuje co možná nejvíce tomu, aby se uvedené zajištění podobalo uzavření ve vězeňském prostředí, vhodnému k zajištění za účelem trestu.
- 55 Z tohoto hlediska okolnost, že vnitrostátní pravidla týkající se výkonu trestů se použijí, byť *per analogiam*, na zajištění státních příslušníků třetích zemí čekajících na vyhoštění, představuje výraznou známku toho, že takové zajištění neprobíhá ve „zvláštním zajišťovacím zařízení“ ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 2008/115.
- 56 Naopak skutečnost, že alespoň většina zaměstnanců pověřených péčí o státní příslušníky třetích zemí zajištěné za účelem jejich vyhoštění, jakož i hlavní osoby odpovědné za fungování zařízení, ve kterém zajištění probíhá, mají specifické vzdělání k takové péči, představuje známku svědčící ve prospěch kvalifikace tohoto zařízení jako „zvláštního zajišťovacího zařízení“. Totéž platí pro okolnost, že zaměstnanci, kteří jsou v přímém kontaktu s těmito státními příslušníky třetích zemí, jsou přiděleni výhradně k zařízení, v němž zajištění probíhá, a nikoli současně k zařízení, které slouží k uvěznění odsouzených osob.
- 57 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že na třetí a čtvrtou otázku je třeba odpovědět tak, že čl. 16 odst. 1 směrnice 2008/115 musí být vykládán v tom smyslu, že zvláštní oddělení věznice, které má sice vlastního ředitele, ale je podřízeno vedení této věznice a podléhá pravomoci ministra odpovědného za věznice, a ve kterém jsou státní příslušníci třetích zemí zajištěni za účelem vyhoštění ve zvláštních budovách, jež disponují vlastními zařízeními a jsou odděleny od jiných budov tohoto oddělení, ve kterých jsou uvězněny odsouzené osoby, lze považovat za „zvláštní zajišťovací zařízení“ ve smyslu tohoto ustanovení, pokud podmínky zajištění vztahující se na tyto státní příslušníky zabraňují co možná nejvíce tomu, aby se toto zajištění podobalo uzavření ve vězeňském prostředí, a jsou nastaveny takovým způsobem, aby byla dodržována jak základní práva zaručená Listinou, tak práva zakotvená v čl. 16 odst. 2 až 5 a v článku 17 této směrnice.

K první otázce

- 58 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda unijní právo, a zejména čl. 18 odst. 1 a 3 směrnice 2008/115 musí být vykládány v tom smyslu, že vnitrostátní soud, který má nařídít zajištění nebo prodloužení zajištění státního příslušníka třetí země ve věznici za účelem vyhoštění, musí mít možnost ověřit dodržení podmínek, na které tento článek 18 váže možnost členského státu stanovit, že tento státní příslušník bude zajištěn ve věznici.

- 59 Na prvním místě je třeba uvést, že 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 (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. června 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, bod 44).
- 60 Na druhém místě je třeba zdůraznit, že čl. 18 odst. 1 směrnice 2008/115 umožňuje členskému státu přijmout naléhavá opatření, pokud jde o podmínky zajištění státního příslušníka třetí země odchylné se od opatření stanovených v čl. 16 odst. 1 a čl. 17 odst. 2 této směrnice, vznikne-li důsledkem výjimečně rozsáhlého množství státních příslušníků třetích zemí, kteří mají být navraceni, nepředvídatelně velká zátěž pro kapacitu jeho zajišťovacích zařízení, a to po dobu trvání uvedené mimořádné situace. Odstavec 3 tohoto článku 18 dále upřesňuje, že odstavec 1 uvedeného článku neumožňuje členským státům odchýlit se od své obecné povinnosti přijmout veškerá přiměřená obecná či konkrétní opatření k plnění svých povinností vyplývajících ze směrnice 2008/115.
- 61 Z toho plyne, že členský stát, který přijme na základě čl. 18 odst. 1 této směrnice takovou právní úpravu, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, je nadále povinen dodržovat jiná pravidla, než jsou pravidla stanovená v čl. 16 odst. 1 a čl. 17 odst. 2 uvedené směrnice, kterými se řídí zajištění a prodloužení zajištění neoprávněně pobývajících státního příslušníka třetí země.
- 62 Na třetím místě je třeba zdůraznit, že vzhledem k tomu, že rozhodnutí nařizující zajištění nebo prodloužení zajištění dotčeného státního příslušníka třetí země může porušovat jeho právo na svobodu zakotvené v článku 6 Listiny, je podmíněno dodržením striktních záruk, a to mimo jiné ochrany před svévolí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. března 2017, Al Chodor, C-528/15, EU:C:2017:213, bod 40). Taková ochrana přitom mimo jiné znamená, že zajištění může být nařízeno nebo prodlouženo pouze v souladu s obecnými a abstraktními pravidly, která stanoví jeho podmínky a postupy.
- 63 Kromě toho by bylo v rozporu s podstatou práva na účinnou soudní ochranu zaručeného v článku 47 Listiny, kdyby žádný soud nemohl přezkoumat, zda je rozhodnutí nařizující zajištění na základě směrnice 2008/115 v souladu s právy a svobodami, které unijní právo zaručuje státním příslušníkům třetích zemí neoprávněně pobývajícím na území členského státu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 290).
- 64 Z toho vyplývá, že má-li soud v rámci svých pravomocí nařídit na základě právní úpravy členského státu provádějící článek 18 směrnice 2008/115, aby zajištění státního příslušníka třetí země za účelem vyhoštění bylo vykonáno ve věznici nebo aby zajištění tohoto státního příslušníka v takovém zařízení bylo prodlouženo, musí být tento soud schopen před svým rozhodnutím přezkoumat slučitelnost takové právní úpravy s unijním právem, a tedy ověřit, zda je tato právní úprava v souladu s tím, co dovoluje tento článek 18 [obdobně viz rozsudek ze dne 28. ledna 2021, Spetsializirana prokuratura (Poučení o právech), C-649/19, EU:C:2021:75, bod 74 a citovaná judikatura].
- 65 Za tímto účelem musí mít tento soud možnost rozhodnout o všech skutkových a právních okolnostech relevantních pro určení, zda, vedle samotného principu zajištění dotčeného státního příslušníka třetí země, jsou odůvodněny výjimky podle článku 18 směrnice 2008/115. Uvedený soud tak musí být schopen vzít v úvahu jak věcné okolnosti a důkazy uplatněné správním orgánem žádajícím o zajištění ve věznici, tak 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. Z toho vyplývá, že pravomoci soudního orgánu nemohou být v žádném případě omezeny pouze na skutečnosti předložené dotčeným správním orgánem (obdobně viz rozsudek ze dne 5. června 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, bod 62).

- 66 Konečně na rozdíl od toho, co tvrdí německá vláda, povinnost dotčeného členského státu uvědomit Komisi o tom, že se uchýlil k mimořádným opatřením povoleným odstavcem 1 tohoto článku, stejně jako o pominutí důvodů pro uplatnění těchto opatření, stanovená v čl. 18 odst. 2 směrnice 2008/115, nemůže takový závěr změnit. Tento postup prostého oznámení totiž není rovnocenný soudnímu přezkumu legality zajišťovacích opatření, která mohou být nařízena na základě posledně uvedeného ustanovení.
- 67 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že na první otázku je třeba odpovědět tak, že článek 18 směrnice 2008/115 ve spojení s článkem 47 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že vnitrostátní soud, který má v rámci své pravomoci nařídít zajištění nebo prodloužení zajištění státního příslušníka třetí země ve věznici za účelem vyhoštění, musí mít možnost ověřit dodržení podmínek, na které tento článek 18 váže možnost členského státu stanovit, že tento státní příslušník bude zajištěn ve věznici.

K druhé otázce

- 68 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 16 odst. 1 směrnice 2008/115 musí být vykládán v tom smyslu, že vnitrostátní soud může nepoužít právní úpravu členského státu, která dočasně umožňuje, aby neoprávněně pobývající státní příslušníci třetích zemí byli za účelem jejich vyhoštění zajištěni ve věznicích, odděleně od běžných vězňů, pokud podmínky, na které čl. 18 odst. 1 této směrnice váže soulad takové právní úpravy s unijním právem, nejsou splněny nebo již nejsou splněny.
- 69 Nejprve je třeba uvést, že členské státy jsou oprávněny odchýlit se od zásady stanovené v čl. 16 odst. 1 první větě směrnice 2008/115, podle níž státní příslušníci třetích zemí musí být za účelem vyhoštění zajištěni ve zvláštních zajišťovacích zařízeních, na základě jak druhé věty tohoto odstavce, tak článku 18 této směrnice (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. července 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, body 36 a 39).
- 70 Za účelem odpovědi na druhou předběžnou otázku a bez ohledu na skutečnost, že vnitrostátní právní úprava dotčená ve věci v původním řízení byla přijata na základě článku 18 směrnice 2008/115, je tedy třeba určit podmínky, za kterých se členský stát může odchýlit, na základě nejen tohoto článku 18, ale také čl. 16 odst. 1 druhé věty směrnice 2008/115, od povinnosti zajistit výkon zajištění za účelem vyhoštění ve zvláštním zajišťovacím zařízení, a poté zkoumat, zda, pokud není žádné z těchto ustanovení použitelné, může soud členského státu nepoužít právní úpravu tohoto členského státu, která dočasně umožňuje zajištění státních příslušníků třetích zemí za účelem vyhoštění ve věznicích, odděleně od běžných vězňů.
- 71 Pokud jde na prvním místě o článek 18 směrnice 2008/115, je třeba na úvod zdůraznit, že vzhledem k tomu, že umožňuje členským státům odchýlit se od některých zásad stanovených touto směrnicí, pokud v důsledku přítomnosti výjimečně vysokého počtu státních příslušníků třetích zemí, kteří mají být navraceni, na jejich území vznikne nepředvídatelně velká zátěž pro kapacitu jejich zvláštních zajišťovacích zařízení, musí být toto ustanovení vykládáno restriktivně.

- 72 V tomto ohledu je přitom třeba uvést, že pouhá přítomnost výjimečně vysokého počtu státních příslušníků třetích zemí, kteří mají být navraceni, na území dotčeného členského státu neumožňuje prokázat, že jsou splněny podmínky stanovené v čl. 18 odst. 1 směrnice 2008/115. Podle čl. 15 odst. 1 této směrnice totiž může být za účelem vyhoštění zajištěna, a tudíž vyvolat nepředvídatelně velkou zátěž pro kapacitu zvláštních zajišťovacích zařízení dotyčného členského státu, pouze část těchto státních příslušníků třetích zemí.
- 73 Uplatnění možnosti odchýlit se, přiznané v čl. 18 odst. 1 směrnice 2008/115, členským státem tedy vyžaduje, aby byl tento členský stát schopen prokázat, že počet státních příslušníků třetích zemí, na něž se vztahuje rozhodnutí nařizující jejich zajištění za účelem vyhoštění, je natolik vysoký, že vyvolává nepředvídatelně velkou zátěž pro kapacitu zvláštních zajišťovacích zařízení na celém jeho území.
- 74 Pokud jde v tomto ohledu zaprvé o specifickou podmínku týkající se velikosti zátěže, která musí vzniknout pro kapacity zajišťovacích zařízení dotyčného členského státu, je třeba nejprve uvést, jak v podstatě zdůraznil generální advokát v bodě 59 svého stanoviska, že čl. 18 odst. 1 směrnice 2008/115 nevyžaduje, aby kapacity těchto zvláštních zajišťovacích zařízení byly trvale a v plném rozsahu naplněny, ale pouze aby se tyto kapacity strukturálně blížily naplnění.
- 75 Okolnost, že některá jazyková znění tohoto ustanovení, jako je německá verze, hovoří o „přetížení“ (*Überlastung*) kapacit těchto zařízení, na takovém závěru nic nemění. Jiné jazykové verze uvedeného ustanovení totiž zmiňují pouze „těžkou“ zátěž, jako je tomu v případě francouzské a nizozemské jazykové verze (*lourde* a *zwaar worden belast*), nebo „významnou“, „značnou“ nebo „velkou“ zátěž, jako v případě španělské, italské a litevské jazykové verze (*importante, notevole a didelė*).
- 76 Podle ustálené judikatury přitom nelze upřednostnit čistě doslovný výklad jedné či několika jazykových verzí textu unijního práva za současného vyloučení ostatních verzí, jelikož jednotné uplatňování ustanovení unijního práva vyžaduje, aby byla tato ustanovení vykládána zejména ve světle znění vypracovaných ve všech jazycích. V případě rozdílů mezi jazykovými verzemi textu Unie musí být dotčené ustanovení vykládáno podle celkové systematiky a účelu právní úpravy, jejíž je součástí (rozsudek ze dne 27. září 2017, Nintendo, C-24/16 a C-25/16, EU:C:2017:724, bod 72).
- 77 V tomto ohledu, i když, jak bylo uvedeno v bodě 71 tohoto rozsudku, musí být článek 18 směrnice 2008/115 vykládán striktně, musí být tento výklad nicméně rovněž v souladu s cílem sledovaným tímto článkem a nemůže jej zbavovat jeho účinků (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. září 2014, Fastweb, C-19/13, EU:C:2014:2194, bod 40). Možnost odchýlit se od některých ustanovení směrnice 2008/115, kterou tento článek 18 přiznává členským státům, aby jim umožnil zajistit účinnost řízení o navrácení navzdory mimořádné situaci, které čelí, by přitom byla do značné míry zbavena účinku, pokud by členskému státu bylo bráněno v přijetí právní úpravy povolující po určitou dobu zajištění státních příslušníků třetích zemí ve věznici za účelem vyhoštění pouze z toho důvodu, že by během této doby byla k dispozici nebo by se mohlo ukázat, že jsou k dispozici, byť krátkodobě a v malém množství, místa v některých zvláštních zajišťovacích zařízeních na území tohoto státu.
- 78 Členský stát tudíž může na základě čl. 18 odst. 1 směrnice 2008/115 přijmout právní úpravu umožňující umístit státní příslušníky třetích zemí zajištěné za účelem vyhoštění do věznic, i když není vyloučeno, že během doby, po kterou tento členský stát takové možnosti využívá, jsou na jeho území dočasně k dispozici místa v některých zvláštních zajišťovacích zařízeních.

- 79 Pokud jde zadruhé o specifickou podmínku týkající se nepředvídaného charakteru zátěže, která musí vzniknout pro kapacitu zajišťovacích zařízení dotyčného členského státu, je třeba uvést, že v souladu s čl. 18 odst. 1 a 2 směrnice 2008/115 jsou opatření odchylovající se od čl. 16 odst. 1 a čl. 17 odst. 2 této směrnice, která mohou být přijata členským státem na základě tohoto článku 18, naléhavými opatřeními, která mají mimořádnou povahu. Soudní dvůr mimoto již rozhodl, že vnitrostátní orgány pověřené uplatňováním vnitrostátních právních předpisů, které provádějí článek 16 směrnice 2008/115, musí být v zásadě schopny uskutečnit zajištění ve zvláštních zajišťovacích zařízeních (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. července 2014, Bero a Bouzalmate, C-473/13 a C-514/13, EU:C:2014:2095, bod 29).
- 80 Dotyčný členský stát tedy musí být schopen prokázat, že ke dni, kdy přijal taková odchylovající se opatření, mu nebylo možné důvodně vytýkat, že nepředvídal lépe velkou zátěž, kterou vyvolá k tomuto dni množství státních příslušníků třetích zemí, na které se vztahuje rozhodnutí o zajištění, pro zvláštní zajišťovací zařízení nacházející se na jeho území, nebo mu alespoň nebylo možné důvodně vytýkat, že k tomuto dni nepřijal dostatečná strukturální opatření, aby takovou zátěž pro kapacitu zvláštních zajišťovacích zařízení zmírnil.
- 81 Z toho vyplývá, že členský stát se nemůže dovolávat článku 18 směrnice 2008/115 zejména tehdy, když velká zátěž pro kapacitu jeho zvláštních zajišťovacích zařízení není důsledkem neočekávaného zvýšení množství státních příslušníků třetích zemí, na které se vztahuje zajištění, ale je způsobena pouze snížením počtu volných míst v těchto zvláštních zajišťovacích zařízeních nebo nepředvídavostí vnitrostátních orgánů.
- 82 Zatřetí je ještě třeba, aby uvedený členský stát mohl prokázat, že velká zátěž ve smyslu bodu 74 tohoto rozsudku trvá po celou dobu, po kterou se opírá o čl. 18 odst. 1 směrnice 2008/115, aby se odchýlil od zásady stanovené v čl. 16 odst. 1 první větě této směrnice. Z tohoto čl. 18 odst. 1 totiž výslovně vyplývá, že taková opatření musí pozbýt účinnosti, jakmile mimořádná situace popsaná v tomto ustanovení zanikne.
- 83 Kromě toho musí být tento členský stát schopen prokázat, a to po celou dobu, kdy uplatňuje čl. 18 odst. 1 směrnice 2008/115, že ještě nemohl přijmout dostatečná strukturální opatření ve smyslu bodu 80 tohoto rozsudku, aby zmírnil tuto velkou zátěž pro kapacitu zvláštních zajišťovacích zařízení.
- 84 Článek 18 směrnice 2008/115 tedy umožňuje členskému státu, aby ponechal v platnosti právní úpravu, která dočasně umožňuje, aby státní příslušníci třetích zemí byli za účelem vyhoštění zajištění ve věznicích, dokud nelze od tohoto členského státu rozumně očekávat, že ukončí velkou zátěž, vzniklou nepředvídatelně, která trvá pro kapacitu všech jeho zvláštních zajišťovacích zařízení z důvodu výjimečně vysokého počtu státních příslušníků třetích zemí, na které se vztahuje rozhodnutí nařizující jejich zajištění za účelem vyhoštění.
- 85 Splnění těchto podmínek může vyžadovat, aby příslušné orgány dotyčného členského státu byly ze zákona povinny pravidelně přezkoumávat trvání takové mimořádné situace, přinejmenším pokud právní úprava přijatá tímto členským státem na základě článku 18 směrnice 2008/115 nemá mít účinky pouze po krátkou dobu, případně obnovitelnou.
- 86 Začtvrté je třeba připomenout, jak bylo zdůrazněno v bodě 61 tohoto rozsudku, že členský stát nemůže na základě čl. 18 odst. 1 směrnice 2008/115 zbavit neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země jiných práv než těch, která jsou mu přiznána v čl. 16 odst. 1 a čl. 17 odst. 2 této směrnice.

- 87 Jak potvrzují body 13 a 16 odůvodnění směrnice 2008/115, tato směrnice přitom výslovně podmiňuje použití donucovacích opatření, konkrétně zajišťovacích opatření, dodržením zásady proporcionality, pokud jde o použité prostředky a sledované cíle.
- 88 Z toho vyplývá, že vnitrostátní právní úprava provádějící tento článek 18 musí stanovit, že zajištění státního příslušníka třetí země ve věznici za účelem vyhoštění může být nařízeno nebo prodlouženo až poté, co je v každém jednotlivém případě přezkoumáno, zda v současné době není k dispozici žádné místo v některém ze zvláštních zajišťovacích zařízení dotyčného členského státu a zda nelze uvažovat o žádném jiném, mírnějším donucovacím opatření.
- 89 Členský stát, který uplatňuje článek 18 této směrnice, je kromě toho nadále povinen v souladu s čl. 16 odst. 3 a čl. 17 odst. 3 až 5 této směrnice věnovat zvláštní pozornost postavení zajištěných zranitelných osob a obzvláště postavení nezletilých osob, jejichž nejvlastnější zájem musí být zohledněn v první řadě.
- 90 Jak tedy v podstatě uvedl generální advokát v bodě 70 svého stanoviska, zranitelný státní příslušník třetí země nemůže být zajištěn na základě článku 18 směrnice 2008/115 ve věznici za účelem vyhoštění, pokud se takové zajištění jeví být neslučitelné se zohledněním zvláštních potřeb, které vyplývají z jeho stavu zranitelnosti.
- 91 Konečně, když členský stát uplatňuje možnost, kterou mu přiznává článek 18 směrnice 2008/115, musí dodržovat rovněž základní práva zakotvená Listinou a zejména jejím článkem 6. V souladu s tím, co bylo uvedeno v bodech 41 až 43 tohoto rozsudku se tedy musí tento členský stát ujistit, že podmínky zajištění státních příslušníků třetích zemí umístěných za účelem vyhoštění do věznic se co možná nejvíce liší od podmínek zajištění odsouzených osob, které jsou tam uvězněny. V tomto ohledu je zejména důležité, aby dotyčný členský stát zajistil, že bude zabráněno, nakolik je to možné, tomu, aby se tito státní příslušníci mohli dostat do kontaktu s osobami odsouzenými k trestu odnětí svobody.
- 92 Na druhém místě, čl. 16 odst. 1 druhá věta směrnice 2008/115 umožňuje členským státům výjimečně a nad rámec situací výslovně uvedených v čl. 18 odst. 1 směrnice 2008/115 umístit neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí zajištěným za účelem vyhoštění do věznice, jsou-li odděleni od běžných vězňů, pokud z důvodu zvláštních okolností daného případu nemohou splnit cíle sledované touto směrnicí jejich zajištěním ve zvláštních zajišťovacích zařízeních (rozsudek ze dne 2. července 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, bod 39).
- 93 Soudní dvůr tak rozhodl, že takové ustanovení, které je třeba vykládat restriktivně, umožňuje zejména zajištění státního příslušníka třetí země ve věznici za účelem vyhoštění, pokud představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého základního zájmu společnosti nebo vnitřní či vnější bezpečnosti dotčeného členského státu, za předpokladu, že je tento státní příslušník oddělen od běžných vězňů (rozsudek ze dne 2. července 2020, Stadt Frankfurt am Main, C-18/19, EU:C:2020:511, body 31 a 48).
- 94 Podobně platí, že úplné, náhlé a momentální naplnění kapacit všech zvláštních zajišťovacích zařízení nacházejících se na území členského státu, lišící se od velké a nepředvídatelné zátěže podle čl. 18 odst. 1 směrnice 2008/115, by mohlo rovněž vést k tomu, že tento členský stát nebude schopen dodržet cíle sledované směrnicí 2008/115 a zajistit, aby všichni státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou zajištěni za účelem vyhoštění, byli umístěni ve zvláštních zajišťovacích zařízeních.

- 95 Tak by tomu bylo, kdyby v členském státě došlo k naplnění zvláštních zajišťovacích zařízení, jak je popsáno v předchozím bodě, a bylo by zjevné, že žádné mírnější donucovací opatření než zajištění určitého státního příslušníka třetí země, který má být navrácen, není dostatečné k zajištění účinnosti řízení o jeho navrácení.
- 96 V takovém případě je třeba mít za to, že čl. 16 odst. 1 druhá věta směrnice 2008/115 v zásadě umožňuje, aby byl tento státní příslušník třetí země dočasně zajištěn ve věznici odděleně od běžných vězňů.
- 97 Nicméně vzhledem k tomu, že toto ustanovení musí být vykládáno restriktivně a zároveň v souladu s oblastí působnosti článku 18 směrnice 2008/115, lze v takové situaci, jako je situace uvedená v bodě 95 tohoto rozsudku, předně nařídit zajištění ve věznici pouze na krátkou dobu, která nemůže překročit několik dní, a pouze za účelem umožnit dotčenému členskému státu, aby urgentně přijal nezbytná opatření k zaručení dotčenému, že jeho zajištění bude co nejdříve pokračovat ve zvláštním zajišťovacím zařízení. Takové zajištění kromě toho přestane být odůvodněné na základě čl. 16 odst. 1 druhé věty této směrnice, pokud naplnění zvláštních zajišťovacích zařízení dotčeného členského státu trvá déle než několik dní nebo se pravidelně a v krátkých intervalech opakuje.
- 98 Je třeba ještě připomenout, že takové zajištění ve věznici musí respektovat jak základní práva zaručená Listinou, tak práva zakotvená v čl. 16 odst. 2 až 5 a článku 17 směrnice 2008/115.
- 99 Na třetím místě je třeba zdůraznit, že právní úprava členského státu umožňující nařídit zajištění státního příslušníka třetí země ve věznici za účelem vyhoštění, ačkoliv podmínky, na které čl. 16 odst. 1 druhá věta a čl. 18 odst. 1 směrnice 2008/115 vážou takovou možnost, nejsou splněny, je v rozporu s právem být zajištěn pouze ve zvláštních zajišťovacích zařízeních, které státní příslušníci třetích zemí, na něž se vztahuje zajištění za účelem vyhoštění, mají podle čl. 16 odst. 1 první věty této směrnice.
- 100 Posledně uvedené ustanovení je přitom bezpodmínečné a dostatečně přesné na to, aby mělo přímý účinek (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. dubna 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 47).
- 101 Kromě toho na základě zásady přednosti unijního práva má každý vnitrostátní soud, rozhodující v rámci svých pravomocí, v případě, že nemůže vyložit vnitrostátní právní úpravu v souladu s požadavky unijního práva, jakožto orgán členského státu povinnost upustit v rámci sporu, který mu byl předložen, od použití jakéhokoli vnitrostátního ustanovení odporujícího ustanovení unijního práva, které má přímý účinek (rozsudek ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 139).
- 102 Z toho vyplývá, že každý vnitrostátní soud, rozhodující v rámci svých pravomocí, který nemůže takovou vnitrostátní právní úpravu, jaká je uvedena v bodě 99 tohoto rozsudku vyložit v souladu s unijním právem, musí ve sporu, který mu byl předložen, použití takové úpravy odmítnout.
- 103 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že čl. 16 odst. 1 směrnice 2008/115 ve spojení se zásadou přednosti unijního práva musí být vykládán v tom smyslu, že vnitrostátní soud musí vyloučit použití právní úpravy členského státu, která dočasně umožňuje, aby neoprávněně pobývající

státní příslušníci třetích zemí byli za účelem jejich vyhoštění zajištěni ve věznicích, odděleně od běžných vězňů, pokud podmínky, na které čl. 18 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 druhá věta této směrnice vážou soulad takové právní úpravy s unijním právem, nejsou splněny nebo již nejsou splněny.

K nákladům řízení

- 104 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:

- 1) Článek 16 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí musí být vykládán v tom smyslu, že zvláštní oddělení věznice, které má sice vlastního ředitele, ale je podřízeno vedení této věznice a podléhá pravomoci ministra odpovědného za věznice, a ve kterém jsou státní příslušníci třetích zemí zajištěni za účelem vyhoštění ve zvláštních budovách, jež disponují vlastními zařízeními a jsou odděleny od jiných budov tohoto oddělení, ve kterých jsou uvězněny odsouzené osoby, lze považovat za „zvláštní zajišťovací zařízení“ ve smyslu tohoto ustanovení, pokud podmínky zajištění vztahující se na tyto státní příslušníky zabraňují co možná nejvíce tomu, aby se toto zajištění podobalo uzavření ve vězeňském prostředí, a jsou nastaveny takovým způsobem, aby byla dodržována jak práva zaručená Listinou základních práv a svobod Evropské unie, tak práva zakotvená v čl. 16 odst. 2 až 5 a v článku 17 této směrnice.
- 2) Článek 18 směrnice 2008/115 ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv musí být vykládán v tom smyslu, že vnitrostátní soud, který má v rámci své pravomoci nařídít zajištění nebo prodloužení zajištění státního příslušníka třetí země ve věznici za účelem vyhoštění, musí mít možnost ověřit dodržení podmínek, na které tento článek 18 váže možnost členského státu stanovit, že tento státní příslušník bude zajištěn ve věznici.
- 3) Článek 16 odst. 1 směrnice 2008/115 ve spojení se zásadou přednosti unijního práva musí být vykládán v tom smyslu, že vnitrostátní soud musí vyloučit použití právní úpravy členského státu, která dočasně umožňuje, aby neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí byli za účelem jejich vyhoštění zajištěni ve věznicích, odděleně od běžných vězňů, pokud podmínky, na které čl. 18 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 druhá věta této směrnice vážou soulad takové právní úpravy s unijním právem, nejsou splněny nebo již nejsou splněny.

Podpisy.