

Věc C-39/21 PPU**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

26. ledna 2021

Předkládající soud:Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch
(Nizozemsko)**Datum předkládacího rozhodnutí:**

26. ledna 2021

Odvolatel:

X

Odpůrce:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Předmět původního řízení

Původní řízení se týká stížnosti cizince X na pokračování zajištění za účelem vyhoštění, v němž se nachází.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Předkládající soud se touto žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce předloženou na základě článku 267 SFEU táže Soudního dvora Evropské unie (dále jen Soudní dvůr), zda mu unijní právo ukládá povinnost přezkoumat bez návrhu legalitu všech podmínek zajištění za účelem vyhoštění. Tuto otázku již položil v předkládacím rozhodnutí ze dne 23. prosince 2020 Nejvyšší správní soud Nizozemska, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddělení správní judikatury Státní rady) (dále jen „Afdeling“) (věc C-704/20). Podle informací předkládajícího soudu však toto předkládací rozhodnutí není úplné. Podle jeho názoru je relevantní, zda nizozemské řízení o zajištění za účelem vyhoštění, v němž nemůže být legalita tohoto zajištění přezkoumána z úřední

povinnosti, ještě představuje účinnou právní ochranu ve smyslu článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

Předběžné otázky

I Mohou členské státy s ohledem na článek 47 Listiny základních práv Evropské unie ve spojení s jejími články 6 a 53 a v souvislosti s čl. 15 odst. 2 písm. b) směrnice o navracení, čl. 9 odst. 3 směrnice o přijímání, jakož i s čl. 28 odst. 4 nařízení Dublin koncipovat soudního řízení, v němž může být napadeno zajištění pro účely vyhoštění uložené státními orgány, tak, aby soudu bylo zakázáno přezkoumat z úřední povinnosti všechny aspekty legality zajištění, tyto posoudit a v případě, že z úřední povinnosti zjistí, že je toto zajištění protiprávní, takové protiprávní zajištění neprodleně ukončit a nařídít okamžité propuštění cizince? Bude-li Soudní dvůr Evropské unie považovat takovéto vnitrostátní ustanovení za neslučitelné s právem Unie, znamená to pak také, že, pokud cizinec u soudu požádá o své propuštění, je tento soud vždy povinen i bez návrhu aktivně a důkladně přezkoumat a posoudit všechny relevantní skutečnosti a aspekty zajištění?

II Bude odpověď na první otázku s ohledem na čl. 24 odst. 2 Listiny ve spojení s čl. 3 bodem 9 směrnice o navracení, článkem 21 směrnice o přijímání a článkem 6 nařízení Dublin odlišná, jestliže je cizinec zajištěný státními orgány nezletilý?

III Vyplývá z práva na účinnou právní ochranu, jak jej zaručuje článek 47 Listiny ve spojení s jejími články 6 a 53 a v souvislosti s čl. 15 odst. 2 písm. b) směrnice o navracení, čl. 9 odst. 3 směrnice o přijímání a čl. 28 odst. 4 nařízení Dublin, že soud každého stupně, jestliže cizinec u tohoto soudu navrhne zrušení zajištění pro účely vyhoštění a své propuštění, musí každé rozhodnutí o tomto návrhu opatřit dostatečným obsahovým odůvodněním, když byl opravný prostředek v ostatním podán tak, jak je to v tomto členském státě stanoveno? Považuje-li Soudní dvůr vnitrostátní právní praxi, podle níž se soud ve druhém a tedy posledním stupni může omezit na to, že přijme rozhodnutí bez jakéhokoliv obsahového odůvodnění, s ohledem na způsob, jakým je tento opravný prostředek v tomto členském státě v ostatním koncipován, za neslučitelné s unijním právem, znamená to pak, že vzhledem k citlivé situaci cizince, zásadnímu významu v řízeních podle cizineckého práva a zjištění, že tato řízení - ohledně právní ochrany odchylně od všech jiných správních řízení - stanoví stejné nízké procesní záruky pro cizince jako řízení o zajištění, musí být takováto pravomoc soudu rozhodujícího ve druhém a tedy posledním stupni v azylových věcech a řádných věcech týkajících se cizinců také považována za neslučitelnou s unijním právem? Musí být s ohledem na čl. 24 odst. 2 Listiny odpověď na tyto otázky odlišná, jestliže je cizinec, který napadl rozhodnutí podle cizineckého práva přijatá státními orgány, nezletilý?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Listina základních práv Evropské unie, články 6, 24, 47, 52 a 53

Směrnice 2008/115 (směrnice o navracení), články 3, 5 a 15

Směrnice 2013/33 (směrnice o přijímání), články 2, 9 a 21

Nařízení č. 604/2013 (nařízení Dublin), článek 6 a 28

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP), článek 5

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Vreemdelingenwet 2000 (cizinecký zákon z roku 2000), články 85, 89, 91, 94 a 96

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Stěžovatel X je marocké státní příslušnosti. Vzhledem k tomu, že bylo očekáváno jeho vyhoštění do Maroka, byl zajištěn za účelem vyhoštění. Stížnost proti tomuto zajištění prohlásil předkládající soud dne 14. prosince [2020] za neopodstatněnou. O kasačním opravném prostředku podaném proti tomuto rozhodnutí dosud nebylo rozhodnuto. Dne 8. ledna 2021 podal stěžovatel navíc stížnost proti pokračování svého zajištění.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 2 Stěžovatel má za to, že musí být propuštěn, neboť nelze očekávat, že bude vyhoštěn v přiměřené lhůtě. Stěžovatel poukázal na to, že stále ještě probíhá řízení o jeho žádosti o náhradní cestovní doklad a že marocké orgány nesdělily, že cestovní doklad nebude vystaven.

Stručný popis odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 3 V nizozemských řízeních o zajištění cizinců podle směrnice o navracení (směrnice 2008/115), směrnice o přijímání (směrnice 2013/33) nebo nařízení Dublin (nařízení č. 604/2013) do nedávna podle ustálené judikatury Afdeling platilo, že soud smí pouze na základě skutečností a okolností tvrzených cizincem posoudit, zda byl cizinec zajištěn právoplatně. Jestliže soud zjistí, že zajištění je protiprávní z jiných důvodů než důvodů uváděných cizincem, nemůže jej propustit.
- 4 Mezitím panují pochybnosti, zda je tato ustálená judikatura udržitelná. Dne 23. prosince 2020 předložil Afdeling Soudnímu dvoru otázku, zda soud musí ve věcech týkajících se cizinců přezkoumat legalitu zajištění z úřední povinnosti (věc

C-704/20). Předkládající soud považuje za nezbytné tuto předběžnou otázku doplnit, neboť není jasné, zda způsob, jakým je v Nizozemsku upraveno řízení o stížnosti ve věcech týkajících se zajištění za účelem vyhoštění, splňuje požadavky na účinnou právní ochranu ve smyslu článku 47 Listiny. Upozorňuje na skutečnost, že Afdeling tento článek ve svém předkládacím rozhodnutí nezmínil. Odkazoval se pouze na právo na svobodu zakotvené v článku 5 EÚLP a článku 6 Listiny a uvedl, že tento posledně jmenovaný článek podle vysvětlivek k Listině zaručuje také právo na účinnou právní ochranu. Afdeling má za to, že postačují nizozemská řízení ve věcech cizineckého práva a jeho judikatura k článku 5 EÚLP. Ve věci C-704/20 byla Soudnímu dvoru předložena pouze otázka, zda článek 6 Listiny případně nabízí větší ochranu, než jakou Afdeling dovozuje z článku 5 EÚLP.

- 5 Podle názoru předkládajícího soudu nezaručuje nizozemské řízení ve věcech cizineckého práva účinnou právní ochranu a nesplňuje proto požadavky EÚLP a Listiny. Soudnímu dvoru proto navrhuje, aby na otázky položené v obou řízeních o předběžné otázce odpověděl tak, že soud má povinnost přezkoumat zajištění cizinců z úřední povinnosti. Pouhé oprávnění k přezkumu z úřední povinnosti nepostačuje, neboť to má za následek právní nejistotu. U cizince, který si nemůže sám zvolit, který soud bude o jeho věci rozhodovat, by pak záviselo na náhodě, jaké právní ochrany se mu dostane.
- 6 Vzhledem k tomu, že unijní právo a EÚLP neobsahují žádná ustanovení o tom, jak musí být legalita zajištění přezkoumána, platí zde zásada procesní autonomie. Členské státy mohou při dodržování zásad proporcionality a efektivity stanovit vlastní procesní pravidla. Předkládající soud však zdůrazňuje, že základní práva musí být respektována vždy, a proto si pokládá otázku, jak obsáhlá musí být právní ochrana, kterou nabízí vlastní procesní pravidla. Skutečnost, že ESLP nikdy explicitně nerozhodl, že existuje povinnost přezkoumat zajištění i bez návrhu, neznamená, že nizozemské řízení neporušuje článek 5 EÚLP. Podle předkládajícího soudu je spíše natolik zjevné, že protiprávní zajištění musí být ukončeno a že tedy dotčená předběžná otázka dosud nikdy nebyla položena.
- 7 Předkládající soud nastoluje otázku, zda v soudním řízení nemají státní orgány vždy povinnost prokázat, že je zajištění právoplatné. Jsou to totiž právě státní orgány, které zajištěním zásadním způsobem zasahují do základního práva na svobodu. Spocívá-li důkazní břemeno na státních orgánech, pak musí být soud nezávisle na argumentaci cizince přesvědčen o legalitě zajištění na základě argumentace státních orgánů. Není-li o tom přesvědčen, pak musí být zajištění zrušeno.
- 8 Předkládající soud uvádí řadu rozsudků Soudního dvora. V rozsudku ze dne 6. listopadu 2012, Otis, C-199/11, EU:C:2012:684, Soudní dvůr rozhodl, že k tomu, aby soud mohl rozhodovat v souladu s článkem 47 listiny, „je nutné, aby měl pravomoc zkoumat všechny skutkové a právní otázky relevantní pro spor, o němž rozhoduje“ (bod 49). Ačkoliv nejsou skutkové okolnosti a právní otázky v rozsudku ze dne 5. června 2014 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320,

totožné s původním řízením, soud také z tohoto rozsudku dovozuje, že soud musí být vždy schopen a je dokonce povinen důkladně přezkoumat skutkové okolnosti konkrétního případu a v plném rozsahu prověřit legalitu zajištění.

- 9 Konečně v rozsudku ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 a C-925/19, EU:C:2020:367, Soudní dvůr rozhodl, že soud, který nemůže svou pravomoc přezkumu legality zajištění dovodit z žádného vnitrostátního ustanovení, ji musí prohlásit na základě článku 47 Listiny. I když v této věci chyběl jakýkoliv soudní přezkum, pokládá si předkládající soud otázku, zda mu článek 47 Listiny tedy propůjčuje pravomoc přezkoumat z úřední povinnosti legalitu zajištění, jestliže platné řízení nepředstavuje účinnou právní ochranu.
- 10 Nizozemské řízení podle cizineckého práva obsahuje řadu záruk, které mají zajistit vhodnou právní ochranu, jako je například soudní přezkum každého zbavení osobní svobody, nárok cizince na slyšení při prvním přezkumu jeho zajištění a právo na bezplatné právní zastoupení. Předkládající soud však pochybuje, za jsou tyto záruky dostatečné k tomu, aby bylo možno toto řízení považovat za účinnou právní ochranu. Tyto pochybnosti jsou posilovány tím, že se Afdeling, který rozhoduje v druhém a posledním stupni, může omezit na takzvané „zkrácené odůvodnění“. Jestliže cizinec podá proti zamítnutí své žádosti o propuštění kasační opravný prostředek, smí Afdeling ve věci v zásadě rozhodnout bez obsahového odůvodnění.
- 11 Předkládající soud se Soudního dvora táže, zda lze hovořit o účinné právní ochraně, není-li ve druhém stupni povinnost odůvodnění. Domnívá se, že na tuto otázku je třeba odpovědět záporně. Zejména je na pováženu, že cizinec při pokračujícím zajištění v případě pozdějšího nového opravného prostředku neví, proč jeho zajištění zprvu nebylo považováno za protiprávní. Takto nedostatečný opravný prostředek by také podtrhoval význam přezkumu legality z úřední povinnosti.
- 12 Závěrem předkládající soud připomíná, že zákaz přezkumu z úřední povinnosti a zkrácené odůvodnění v řízení o kasačním opravném prostředku je použitelné také v případech, které se týkají nezletilých cizinců. Táže se Soudního dvora, je-li pro otázku, zda nizozemské řízení představuje účinnou právní ochranu, relevantní, jestli je cizinec nezletilý.