

Věc C-669/23 [Zhang]ⁱ**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

13. listopadu 2023

Předkládající soud:

Rechtbank Limburg (Nizozemsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

13. listopadu 2023

Žalobce:

C

Žalovaný:

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Předmět původního řízení

Žalobce se domáhá náhrady škody z důvodu neoprávněného výkonu zajištění za účelem vyhoštění, které podle jeho názoru nebylo včas zrušeno.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

V rámci této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 267 SFEU se předkládající soud ptá, zda ze směrnice o navrácení ve spojení s Listinou základních práv vyplývá, že rozhodnutí o navrácení, na němž bylo založeno zajišťovací opatření v původním řízení, se stalo neoprávněným, a zejména zda toto rozhodnutí o navrácení mělo být zrušeno okamžitě, jakmile se ukázalo, že vyhoštění nebude úspěšné, v důsledku čehož mělo být současně zrušeno i zajišťovací opatření, a zda jsou pro odpověď na tuto otázku relevantní životní podmínky žalobce v členském státě pobytu.

ⁱ Název projednávané věci je fiktivní. Neodpovídá skutečnému jménu žádného z účastníků řízení.

Předběžné otázky

1. Mají být články 3, 5, 6, 8 a 9 směrnice o navrácení vykládány v tom smyslu, že pouze v případě, že zájmy a zásady uvedené v článku 5 směrnice o navrácení, které brání vyhoštění členským státem do země určení, brání rovněž tomu, aby státní příslušník třetí země splnil svou povinnost dobrovolného nebo nezávislého návratu¹ vycestováním do jiné třetí země, nelze vydat rozhodnutí o navrácení nebo musí být již vydané rozhodnutí o navrácení zrušeno nebo pozastaveno?

2. Je vnitrostátní právní úprava, která podmiňuje nárok na základní dávky oprávněným pobytem, slučitelná s článkem 5 směrnice o navrácení ve spojení s body 12 a 24 odůvodnění směrnice o navrácení a s články 1 a 7 Listiny základních práv, a pokud ano, je třeba existenci takové právní úpravy zohlednit při posuzování, zda lze vydat nebo zachovat rozhodnutí o navrácení, pokud státního příslušníka třetí země nelze vyhostit?

Unijní právo:

- Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), články 1 a 7.
- 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 (dále jen „směrnice o navrácení“), body 2, 9, 12 a 24 odůvodnění, čl. 3 odst. 3, 4, 5, 8 a 9, článek 5, čl. 6 odst. 1 a 4 a čl. 9 odst. 1 a 2.
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (dále jen kvalifikační směrnice), čl. 12 odst. 2, čl. 14 odst. 4 písm. a) a b), čl. 17 odst. 1 a čl. 19 odst. 3 písm. a).

Uvedené vnitrostátní předpisy

- Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (Zákon ze dne 23. listopadu 2000 o úplné reformě zákona o cizincích [Zákon o cizincích z roku 2000]), čl. 10 odst. 1, 2 a 3.

¹ Pozn. překl.: Vystává otázka, zda se uvedená otázka nemá chápat tak, že se dvojitý zápor má vyřešit vypuštěním slova „nicht“.

Stručné shrnutí skutkového stavu a řízení

- 1 Žalobce se narodil v roce 1965 a má čínskou státní příslušnost. Je nakažený virem HIV, hluchoněmý, upoutaný na invalidní vozík a trpí vážným kožním onemocněním.
- 2 V Nizozemsku pobývá od 25. března 2017 (po prvním pobytu v letech 2015 a 2016), kde požádal o azyl.
- 3 Tato žádost o azyl byla zamítnuta rozhodnutím ze dne 18. září 2017, které bylo rovněž považováno za rozhodnutí o navrácení a nařizovalo žalobci opustit Nizozemsko do čtyř týdnů.
- 4 Dne 27. března 2023 byl žalobce zajištěn před nuceným vyhoštěním do Číny z důvodu, že nechtěl dobrovolně opustit Nizozemsko a pobýval v Nizozemsku neoprávněně.
- 5 Dne 3. srpna 2023 byl žalobce propuštěn poté, co bylo zrušeno zajišťovací opatření v návaznosti na konstatování předkládajícího soudu, že žalobce nelze vyhostit do Číny. Žalobce totiž neměl platný cestovní pas ani jiný doklad totožnosti a čínské orgány uvedly, že žalobci cestovní doklad nevydají. Žalovaný nicméně rozhodnutí o navrácení potvrdil.
- 6 Obě strany se neshodnou na tom, zda byl výkon zajišťovacího opatření v období od 2. srpna 2023 do 3. srpna 2023 zákonný, či nikoli.
- 7 V této souvislosti podal žalobce u předkládajícího soudu žalobu proti dalšímu trvání zajišťovacího opatření a požadoval odškodnění za dobu, po kterou byl neoprávněně zadržován.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 8 Žalobce tvrdí, že zajišťovací opatření bylo od 2. srpna 2023 do 3. srpna 2023 neoprávněné, neboť žalovanému bylo již před vydáním příkazu jasné, že čínské orgány nevydají cestovní doklad za účelem vyhoštění. Jelikož nebylo možné jej vyhostit, muselo mu být přiznáno právo pobytu v Nizozemsku.
- 9 Žalovaný tvrdí, že ačkoli mu čínské orgány již dříve sdělily, že žalobci nevydají cestovní doklad, nebránilo to vyhoštění žalobce, neboť žalovaný se snažil čínské orgány přesvědčit ke spolupráci. Nakonec žalovaný po zvážení dotčených zájmů zajišťovací opatření zrušil.

Stručné vylíčení odůvodnění předběžné otázky

K první předběžné otázce

- 10 Podle předkládajícího soudu ze směrnice o navracení vyplývá, že rozhodnutí o navracení sebou nese povinnost navracení. Neoprávněně pobývajícím státním příslušníkem třetí země se nemusí nutně vrátit do své země původu. Může také vycestovat do jiné třetí země.
- 11 Otázka zní, zda může povinnost navracení platit i nadále, pokud členský stát není oprávněn nebo schopen vyhostit státního příslušníka třetí země. Předkládající soud ze znění a systematiky směrnice o navracení vyvozuje, že nemožnost vyhoštění cizince neznamena vždy, že se na něj již nevztahuje povinnost návratu.
- 12 Směrnice o navracení nestanoví, že povinnost návratu nelze uložit nebo zachovat, pokud se členskému státu nepodaří povinnost návratu vymoci z důvodů, které nesouvisejí se zájmy uvedenými v článku 5 (nejlepší zájem dítěte, rodinné vazby a zdraví státního příslušníka třetí země).
- 13 Pokud členský stát nemůže ukončit neoprávněný pobyt, vzniká přechodný stav, který Soudní dvůr považuje za neslučitelný s účelem a systematikou směrnice o navracení. Pokud jak státní příslušník třetí země, tak členský stát nemohou splnit povinnost návratu z důvodu zájmů uvedených v článku 5 směrnice o navracení, nelze rozhodnutí o navracení vydat ani zachovat.
- 14 Ustanovení článku 5 je upřesněno v článku 9 směrnice o navracení. Pokud by vyhoštění porušovalo zásadu nenavracení uvedenou rovněž v článku 5, musí být vyhoštění odloženo. Unijní zákonodárce tedy nestanovil, že v takovém případě nesmí být rozhodnutí o navracení vydáno nebo že musí být zrušeno či pozastaveno nebo že povinnost navracení musí být odložena nebo pozastavena. Zůstává tedy neomezená, jak vyplývá i z rozsudku Soudního dvora ze dne 3. června 2021 ve věci BZ v. Westerkreis. Pokud je toto pravidlem, když se uplatňuje zásada nenavracení, je podle předkládajícího soudu obtížné pochopit, proč všem neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí nadále nezůstává povinnost samostatně splnit jejich povinnost návratu, ledaže tak nemohou učinit z důvodu zájmů uvedených v článku 5 směrnice o navracení. Kromě toho zásada nenavracení nebrání státním příslušníkům třetích zemí vycestovat do jiné třetí země.
- 15 Pokud zájmy a zásady uvedené v článku 5, které brání vyhoštění členským státem, nebrání rovněž tomu, aby státní příslušník třetí země dobrovolně a samostatně splnil povinnost návratu, může a musí být podle názoru předkládajícího soudu vydáno rozhodnutí o navracení, z něhož vyplývá povinnost návratu, přičemž však členský stát musí odložit výkon této povinnosti návratu. Podle nizozemské judikatury nemá nemožnost vyhostit státního příslušníka třetí země vliv na jeho povinnost návratu, pokud je vyhoštění neúspěšné z důvodu, že orgány země

původu nevydají cestovní doklad a státní příslušník třetí země nemá platný cestovní pas.

- 16 V rozsudku ze dne 6. července 2023 ve věci Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl v. A. A. však Soudní dvůr rozhodl, že článek 5 směrnice o navrácení musí být vykládán v tom smyslu, že brání přijetí rozhodnutí o navrácení státního příslušníka třetí země, pokud je prokázáno, že jeho vyhoštění do země, do níž má být navrácen, je na základě zásady nenavrácení vyloučeno na dobu neurčitou.
- 17 Předkládající soud nerozumí tomuto výkladu článku 5, který se zdá být v rozporu s výkladem ve věci BZ v. Westerwaldkreis. Žádá proto Soudní dvůr, aby tento výklad vyjasnil. Konkrétně chce vědět, zda v rozporu s ustanoveními směrnice o navrácení a v rozporu s tím, co zřejmě vyplývá z předchozích rozsudků, nemožnost členského státu prosadit povinnost navrácení vždy znamená, že nelze vydat rozhodnutí o navrácení nebo že již vydané rozhodnutí o navrácení musí být zrušeno. To by mělo pro členské státy významné důsledky a umožnilo by to státním příslušníkům třetích zemí, kteří se na území daného státu nacházejí neoprávněně a nechtějí jej opustit, zaujmout vyčkávací postoj.
- 18 Vzhledem k tomu, že smysl a režim směrnice o navrácení brání přechodnému stavu, v jehož rámci je tolerován neoprávněný pobyt, předkládající soud se domnívá, že na základě výše uvedeného výkladu by členské státy měly udělit takovou formu povolení k pobytu, kdy rozhodnutí o navrácení nemusí nebo nemůže být vydáno, i když dotyčný státní příslušník třetí země nesplňuje podmínky pro přijetí a pobyt. Podle jeho názoru to nemohlo být záměrem unijního zákonodárce v případech, kdy státní příslušník třetí země, který se na území Unie nachází neoprávněně, neopustí území dobrovolně a nemůže být nuceně vyhoštěn z jiných důvodů, než které jsou uvedeny v článku 5 směrnice o navrácení.
- 19 Výklad článku 5 směrnice o navrácení v tom smyslu, že rozhodnutí o navrácení nelze vydat, pokud je jisté, že vyhoštění do zamýšlené země určení je vyloučeno na dobu neurčitou z důvodu zásady nenavrácení, by navíc zbavil smyslu důvody pro vyloučení a ukončení uvedené v kvalifikační směrnici, které jsou založeny na ochraně národní bezpečnosti a veřejného pořádku.

Ke druhé předběžné otázce

- 20 Pokud Soudní dvůr na první otázku odpoví tak, že rozhodnutí o navrácení nemusí být zrušeno ve všech případech, kdy vyhoštění není možné, je třeba určit, zda je třeba při rozhodování o zachování rozhodnutí o navrácení zohlednit podmínky, v nichž se neoprávněně pobývající státní příslušník třetí země nachází během čekání na navrácení.
- 21 Žalobce je zranitelnou osobou, ale podle článku 10 zákona o cizincích je zbaven nejzákladnějších dávek, jako je strava, a s výjimkou neodkladné lékařské péče nemá nárok na lékařskou a jinou péči, protože v Nizozemsku nepobývá oprávněně. Předkládající soud si klade otázku, zda tyto důsledky jeho

neoprávněného pobytu podle vnitrostátního práva brání zachování rozhodnutí o navrácení.

- 22 Z článku 5 směrnice o navrácení ve spojení s článkem 1 Listiny lze dovodit, že vydání a zachování rozhodnutí o navrácení je nepřipustné, pokud by ohrožovalo lidskou důstojnost státního příslušníka třetí země. Předkládající soud si klade otázku, zda se vyloučení z přístupu k základním dávkám nedotýká podstaty jeho práva na soukromý život, které musí být podle rozsudku ze dne 22. listopadu 2022 ve věci X zohledněno při rozhodování o tom, zda může být vydáno rozhodnutí o navrácení, a které musí členské státy podle článku 5 směrnice o navrácení zohlednit při provádění této směrnice, a zda je v souladu se zásadou proporcionality a nezasahuje do základních práv žalobce. Na rozdíl od rozsudku ve věci X se v projednávané věci nejedná o soukromý život v zemi určení, ale předkládající soud se ptá, zda podmínky, v nichž se státní příslušník třetí země nachází v členském státě, v němž se nachází, je nutno považovat za soukromý život, který může bránit přijetí rozhodnutí o navrácení. Podle předkládajícího soudu je lidská důstojnost nepodmíněným základním právem, a právo na základní dávky proto nemůže záviset na právní povaze pobytu. Předkládající soud se chce od Soudního dvora dozvědět, zda je tento výklad správný. Pokud ano, je článek 10 zákona o cizincích z roku 2000 neslučitelný s právem EU a musí zůstat neuplatněn.
- 23 V případě, že se Soudní dvůr nedomnívá, že pravidlo, které spojuje právo na základní dávky s oprávněným pobytem, je již samo o sobě neslučitelné s právem Unie, by se chtěl předkládající soud dozvědět, zda je třeba zbavení základních dávek kvalifikovat jako soukromý život ve smyslu článku 5 směrnice o navrácení, a zda je tedy třeba k němu přihlídnout při rozhodování o vydání či zachování rozhodnutí o navrácení.
- 24 Předkládající soud poukazuje na to, že v Nizozemsku se neoprávněně zdržuje 23 000 až 58 000 „státních příslušníků třetích zemí bez dokladů“. Pro žalovaného je obecně obtížné nebo nemožné vyhostit státní příslušníky třetích zemí, kteří nemají platné doklady totožnosti a kteří nemají nárok na základní dávky podle vnitrostátního práva. Odpověď na druhou předběžnou otázku proto může mít pro tuto velkou skupinu důsledky.
- 25 Vzhledem k tomu, že životní podmínky, které nastanou, jsou předvídatelné již v okamžiku, kdy lze konstatovat, že vyhoštění je vyloučeno, je odpověď na otázku, zda je třeba tyto podmínky zohlednit při rozhodování o tom, zda lze rozhodnutí o navrácení zachovat, relevantní i pro zodpovězení otázky, zda mělo být zajišťovací opatření zrušeno dříve.
- 26 Vzhledem k tomu, že žádná z předložených předběžných otázek není „acte clair“ nebo „acte éclairé“, považuje soud za nezbytné předložit věc Soudnímu dvoru k rozhodnutí o předběžné otázce.