



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
JEANA RICHARDA DE LA TOUR
přednesené dne 4. června 2026¹

Věc C-182/26 (PPU) [Hardeker]ⁱ

DL
proti
Minister van Asiel en Migratie

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem
(soud v Haagu, zasedající v Haarlemu, Nizozemsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Naléhavé řízení o předběžné otázce – Přistěhovalecká politika –
Navracení státních příslušníků třetích zemí neoprávněně pobývajících v členském státě –
Směrnice 2008/115/ES – Výkon rozhodnutí o navrácení – Rozhodnutí o navrácení, v němž je
určeno více cílových zemí – Článek 5 – Zásada nenavrácení – Článek 15 – Zajištění za účelem
vyhoštění – Přezkum dodržení podmínek legality zajištění“

I. Úvod

1. Z článku 6 odst. 1 směrnice 2008/115/ES² v zásadě vyplývá, že po prokázání neoprávněnosti pobytu musí být každému státnímu příslušníkovi třetí země vydáno rozhodnutí o navrácení. Podle ustálené judikatury Soudního dvora musí toto rozhodnutí nejen prohlásit pobyt dotyčného státního příslušníka třetí země za neoprávněný a uložit nebo prohlásit povinnost návratu, jak výslovně stanoví čl. 3 bod 4 této směrnice, ale rovněž určit třetí zemi, do které se musí dobrovolně vrátit nebo být vyhoštěn, tedy cílovou zemi³.

2. Článek 5 směrnice 2008/115 ukládá členským státům povinnost dodržovat ve všech fázích řízení o navrácení zásadu nenavrácení, která je jako základní právo zaručena v článku 18 Listiny základních práv Evropské unie⁴ ve spojení s článkem 33 Úmluvy o právním postavení uprchlíků⁵, doplněné Protokolem o právním postavení uprchlíků⁶, jakož i v čl. 19 odst. 2 Listiny⁷.

¹ – Původní jazyk: francouzština.

ⁱ Název projednávané věci je fiktivní. Neodpovídá skutečnému jménu žádné ze zúčastněných stran.

² – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98).

³ – V tomto ohledu viz zejména rozsudek ze dne 17. října 2024, Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, bod 34 a citovaná judikatura).

⁴ – Dále jen „Listina“.

⁵ – Podepsána v Ženevě dne 28. července 1951 [Recueil des traités des Nations unie, svazek 189, s. 150, č. 2545 (1954)] a vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954.

⁶ – Uzavřen v New Yorku dne 31. ledna 1967 a vstoupil v platnost dne 4. října 1967.

⁷ – Viz zejména rozsudek ze dne 22. listopadu 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vyhoštění – Konopí pro léčebné použití) (C-69/21, EU:C:2022:913, bod 55).

3. Tyto dvě povinnosti jsou neoddělitelně spjaty v tom smyslu, že dodržování zásady nenavrácení se posuzuje ve vztahu k zemi, do které je zamýšleno navrácení dotčené osoby nařídit⁸, tj. ve vztahu k zemi určení uvedené v rozhodnutí o navrácení.

4. V této souvislosti vyvstává otázka, jak posoudit dodržení zásady nenavrácení, jestliže je v rozhodnutí o navrácení určena více než jedna cílová země. Bylo by zejména možné upustit od tohoto posouzení až do určení třetí země, do které bude dotčená osoba skutečně vyhoštěna (dále jen „konečná cílová země“)?

5. To jsou v podstatě otázky, které Soudnímu dvoru v projednávané věci pokládá rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (soud v Haagu, zasedající v Haarlemu, Nizozemsko), k němuž byla podána žaloba proti zajištění státního příslušníka třetí země, na kterého se vztahuje rozhodnutí o navrácení, v němž jsou určeny tři cílové země.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

6. Článek 3 směrnice 2008/115 stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

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 úrovni Společenství 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 dotyčného členského státu;

[...]“

⁸ – Viz rozsudek ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, dále jen „rozsudek FMS“, EU:C:2020:367, bod 119).

7. Článek 5 této směrnice, nadepsaný „Nenavracení, nejvlastnější zájem dítěte, rodinný život a zdravotní stav“, stanoví:

„Při provádění této směrnice členské státy [...] dodržují zásadu nenavracení.“

8. Článek 6 uvedené směrnice, nadepsaný „Rozhodnutí o navrácení“, v odstavci 1 stanoví:

„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.“

9. Článek 15 této směrnice, nadepsaný „Zajištění“, v odstavcích 1 až 5 stanoví:

„1. Nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření, mohou členské státy zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případě, že

- a) hrozí nebezpečí 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.

2. Zajištění nařizují správní nebo soudní orgány.

Zajištění se nařizuje písemně s uvedením věcných a právních důvodů.

Pokud zajištění nařídily správní orgány, členské státy

- a) buď zajistí rychlý soudní přezkum zákonnosti zajištění, o kterém se rozhodne co nejdříve po začátku zajištění;
- b) nebo dotčenému státnímu příslušníkovi třetí země zaručí právo zahájit rychlé soudní řízení ve věci přezkumu zákonnosti zajištění, ve kterém bude rozhodnuto co nejdříve po zahájení řízení. V takovém případě členské státy bezodkladně uvědomí dotčeného státního příslušníka třetí země o možnosti zahájit takové řízení.

Pokud je zajištění nezákonné, musí být dotčený státní příslušník třetí země okamžitě propuštěn.

3. V každém případě je zajištění přezkoumáváno v přiměřených časových odstupech na žádost dotčeného státního příslušníka třetí země nebo z moci úřední. V případě dlouhodobého zajištění podléhá tento přezkum soudnímu dohledu.

4. Ukáže-li se, že reálný předpoklad pro vyhoštění přestal z právních nebo jiných důvodů existovat nebo že přestaly existovat podmínky uvedené v odstavci 1, ztrácí zajištění odůvodnění a dotčená osoba musí být bezodkladně propuštěna.

5. Zajištění trvá, dokud trvají podmínky uvedené v odstavci 1 a dokud to je nezbytné pro zajištění úspěšného vyhoštění. Každý členský stát stanoví omezenou dobu trvání zajištění, jež nesmí přesáhnout dobu šesti měsíců.“

B. Nizozemské právo

10. Článek 59 odst. 1 písm. a) Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cizincích z roku 2000)⁹ ze dne 23. listopadu 2000, ve znění použitelném na spor v původním řízení, stanoví:

„Vyžaduje-li to zájem veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti, může [Minister van Asiel en Migratie (ministr pro azyl a migraci, Nizozemsko) (dále jen ‚ministr‘)] zajistit neoprávněně pobývajícího cizího státního příslušníka za účelem jeho vyhoštění.“

III. Skutkové okolnosti sporu v původním řízení a předběžné otázky

11. V letech 2019 až 2025 podal DL, státní příslušník třetí země, žádosti o azyl v různých členských státech.

12. Dne 27. ledna 2026 byl přemístěn do Nizozemska. Téhož dne během slyšení, které předcházelo uložení zajišťovacího opatření, DL uvedl, že má dvě státní příslušnosti, neboť jeho matka je Maročanka a otec Alžírán, avšak nemá doklady, které by to mohly prokázat. Rovněž uvedl, že se narodil v Tangeru (Maroko) a jeho matka má bydliště v Maroku a jeho otec v Alžírsku.

13. Dne 3. února 2026 vzal DL žádost o azyl zpět. Téhož dne během slyšení, které předcházelo uložení nového zajišťovacího opatření, a když byl informován o své povinnosti opustit území Nizozemska a Evropské unie a vrátit se do Maroka nebo Alžírsku, DL uvedl, že pochází z Libye, ale nemůže to dokázat z důvodu války. Dodal, že k Maroku ani Alžírsku nemá žádný vztah a že v Maroku má rodinné problémy a jeho návrat do Libye není možný kvůli válce.

14. Dne 3. února 2026 přijal ministr rozhodnutí o navrácení DL. Tímto rozhodnutím byla DL odepřena lhůta k dobrovolnému opuštění území a byly určeny tři cílové země: Maroko, Alžírsko a Libye. DL proti tomuto rozhodnutí nepodal opravný prostředek.

15. Téhož dne přijal ministr rozhodnutí, kterým byl DL zajištěn za účelem přípravy jeho návratu do jedné ze zemí určených v rozhodnutí o navrácení a za účelem provedení řízení o vyhoštění.

16. Proti posledně uvedenému rozhodnutí podal DL žalobu k předkládajícímu soudu. Ministrovi vytýká, že v rozhodnutí o navrácení a v okamžiku uložení zajišťovacího opatření neposoudil, zda zásada nenavrácení brání vyhoštění dotyčné osoby (dále jen „posouzení z hlediska zásady nenavrácení“). Tvrdí, že rozhodnutí o navrácení tedy není zákonné, a zajišťovací opatření proto nemohlo být zákonně uloženo.

17. Ministr namítá, že k posouzení zákonnosti rozhodnutí o navrácení nedošlo, jelikož proti němu nebyl podán opravný prostředek. Tvrdí, že právě kvůli chování žalobce je obtížné zjistit, do které ze tří uvedených zemí určených by se měl vrátit. Podle ministra by bylo nepřiměřené, pokud by se posouzení s ohledem na zásadu nenavrácení mělo provádět teoreticky s tím, že by se posuzovala

⁹ – Stb. 2000, č. 495.

pouze jedna nebo více z těchto tří zemí. Tvrdí, že teprve od okamžiku, kdy bude jasně identifikována cílová země, do které má být žalobce vyhoštěn – například proto, že mu orgány této země vystaví propustku – bude možné v rámci zajištění provést posouzení z hlediska zásady nenavrácení.

18. Předkládající soud uvádí, že v rozhodnutí o navrácení ministr označil tři země jako cílové země, a postupoval tak v souladu s rozsudkem Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) č. 202201422/1/V2 ze dne 8. května 2024, podle kterého je třeba uvést zemi určení v tomto rozhodnutí i v případě, že dotčený státní příslušník třetí země věrohodně neprokázal svoji státní příslušnost a původ. Podle uvedeného rozsudku by v takovém případě nebylo možné v této fázi posoudit, zda je dodržena zásada nenavrácení, a lze proto od tohoto posouzení upustit, dokud orgány nebudou mít k dispozici doplňující informace o státní příslušnosti a původu dotyčné osoby.

19. V této souvislosti má předkládající soud pochybnosti, v jakém okamžiku musí orgány posoudit zákonnost rozhodnutí o navrácení z hlediska zásady nenavrácení v situaci, kdy z důvodu chování dotyčného státního příslušníka třetí země není jasně identifikována cílová země, do které má být vyhoštěn. Je tomu tak v okamžiku přijetí rozhodnutí o navrácení, v okamžiku uložení zajišťovacího opatření nebo v okamžiku, kdy je jasně identifikována cílová země, do které má být vyhoštěn? Předkládající soud by rovněž chtěl vědět, jak by v takové situaci mělo toto posouzení být provedeno. Kromě toho si klade otázku ohledně své pravomoci přezkoumat absenci takového posouzení ve fázi přijetí rozhodnutí o navrácení.

20. Za těchto podmínek se rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (soud v Haagu, zasedající v Haarlemu) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) V takové situaci, jako je situace v projednávané věci, kdy jsou v rozhodnutí o navrácení uvedeny tři možné země [určení] a kdy v okamžiku přijetí tohoto rozhodnutí nebylo (přínejmenším zatím) jisté, do které země se cizinec vrátí, je třeba v okamžiku přijetí rozhodnutí o navrácení provést posouzení s ohledem na zásadu nenavrácení? Může o tom soud rozhodující o zajištění rozhodnout z moci úřední jakožto o konkrétním požadavku rozhodnutí o navrácení, i když u tohoto soudu nebyla proti tomuto rozhodnutí podána žaloba?

a) Pokud ano, musí se posouzení s ohledem na zásadu nenavrácení týkat všech možných zemí [určení], které jsou uvedeny v rozhodnutí o navrácení? Musí být posouzení s ohledem na zásadu nenavrácení provedeno tak, jako by měl cizinec státní příslušnost a původ uvedených zemích [určení], nebo stačí provést posouzení založené pouze na obecné situaci v dotčených zemích, přičemž se zohlední nebo nezohlední to, co je o cizinci známo, například o jeho náboženském vyznání nebo o skupině obyvatelstva, ke které náleží? Je v tomto ohledu třeba rozlišit mezi posouzeními, která musí v této situaci provést správní orgán a soud, a pokud ano, jak?

b) Jakou roli hraje v tomto ohledu skutečnost, že cizinec v rámci stanovení země [určení] spolupracuje, či nikoli?

2) V takové situaci, jako je situace v projednávané věci, kdy jsou v rozhodnutí o navrácení uvedeny tři možné země [určení] a kdy v okamžiku zajištění nebylo (přínejmenším zatím) jisté, do které země se cizinec musí vrátit, je třeba v okamžiku uložení zajišťovacího opatření provést posouzení z hlediska zásady nenavrácení, a to s vědomím toho, že zajištění slouží

k návratu tohoto cizince, včetně toho, že je zajištěna jeho přítomnost za účelem určení jeho státní příslušnosti nebo původu, a tedy země, do které by se měl vrátit? Pokud ano, musí se posouzení z hlediska zásady nenavrácení týkat všech možných zemí [určení], které jsou uvedeny v rozhodnutí o navrácení?

a) Jakou roli hraje v tomto ohledu skutečnost, že cizinec v rámci stanovení země [určení] spolupracuje, či nikoli?

3) Jsou-li odpovědi na [první a druhou otázku] záporné, může být posouzení z hlediska zásady nenavrácení v takové situaci, jako je situace v projednávaném případě, odloženo, než bude jasné, do které země se cizinec musí vrátit, a to například proto, že jeho státní příslušnost byla potvrzena orgány této země, nebo proto, že cizinec svou státní příslušnost prokázal sám?“

21. Předkládající soud požádal o projednání této žádosti v naléhavém řízení podle článku 107 jednacího řádu Soudního dvora.

22. Rozhodnutím ze dne 23. března 2026 čtvrtý senát této žádosti vyhověl.

23. Nizozemská vláda a Evropská komise předložily písemná vyjádření a zúčastnily se jednání konaného dne 7. května 2026, na němž odpověděly na otázky k ústnímu zodpovězení položené Soudním dvorem.

IV. Analýza

A. Úvodní poznámky

24. Předkládající soud ve svých otázkách neuvedl ustanovení unijního práva, o jejichž výklad žádá. Nicméně s ohledem na předmět předběžných otázek a jejich odůvodnění mám za to, že se bezpochyby týkají výkladu článků 5 a 15 směrnice 2008/115 ve spojení s článkem 6, čl. 19 odst. 2 a článkem 47 Listiny.

25. Tyto otázky navazují na problematiku, která již byla předmětem judikatury Soudního dvora týkající se rozsahu pravomocí soudu, který má přezkoumat opatření o zajištění nebo o trvání zajištění státního příslušníka třetí země, na něhož se vztahuje rozhodnutí o navrácení, a to s ohledem na povinnost zajistit, aby během řízení o navrácení byla dodržena zásada nenavrácení.

26. Konkrétně v rozsudku ze dne 4. září 2025, Adrar¹⁰, Soudní dvůr rozhodl, že soudní orgán příslušný k přezkumu zajištění nebo trvání zajištění neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země se musí případně i z moci úřední ujistit, že zásada nenavrácení nebrání vyhoštění tohoto státního příslušníka. V případě, že by dospěl k závěru, že zásada nenavrácení brání vyhoštění, byl by podle čl. 15 odst. 2 čtvrtého pododstavce a odst. 4 směrnice 2008/115 povinen tohoto státního příslušníka okamžitě propustit¹¹.

27. Předkládající soud svými otázkami vyzývá Soudní dvůr, aby tuto judikaturu rozvinul s ohledem na specifičnost rozhodnutí o navrácení, jež vedlo k zajištění přezkoumávaného ve věci v původním řízení. Připomínám, že v tomto rozhodnutí o navrácení jsou určeny tři cílové země

¹⁰ – C-313/25 PPU, dále jen „rozsudek Adrar“, EU:C:2025:647.

¹¹ – Viz rozsudek Adrar (bod 73).

a příslušný vnitrostátní orgán při jeho přijetí neprovedl žádné posouzení z hlediska zásady nenavrácení, jelikož konečná cílová země nemohla být určena, a to z důvodu nejednoznačných prohlášení dotčené osoby o jejím původu. V této souvislosti se předkládající soud v podstatě táže na rozsah povinnosti správních orgánů a soudu, který má přezkoumat zákonnost zajištění, zabezpečit dodržování zásady nenavrácení v situaci, kdy se ve fázi přijetí rozhodnutí o navrácení a ve fázi zajištění ukázalo jako obtížné, ne-li nemožné, stanovit konečnou zemi určení.

28. Z odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že ačkoliv předkládající soud pochybuje o správnosti postupu nizozemských orgánů, při kterém se v případě přijetí rozhodnutí o navrácení, jež předběžně stanoví několik zemí určení, výslovně upouští od posouzení z hlediska zásady nenavrácení, neklade si otázku, zda je postup spočívající v přijetí takto formulovaného rozhodnutí o navrácení v souladu se směrnicí 2008/115¹².

29. Mám ale za to, že posledně uvedenou otázku je třeba vyřešit před tím, než se přistoupí k analýze otázek položených předkládajícím soudem, neboť v důsledku odpověď na ni by se tyto otázky mohly stát bezpředmětnými. Pokud by totiž měl být předkládající soud příslušný k přezkumu legality rozhodnutí o navrácení, jak uvádí ve své první otázce, jeho otázky týkající se způsobu, jakým má být provedeno posouzení z hlediska zásady nenavrácení v případě, že v rozhodnutí bylo stanoveno několik zemí určení, by vyvstaly pouze tehdy, pokud by takové znění rozhodnutí bylo v souladu se směrnicí 2008/115.

30. Jak Soudní dvůr opakovaně konstatoval, z tohoto hlediska z čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 vyplývá, že po prokázání neoprávněnosti pobytu musí být každému státnímu příslušníkovi třetí země, aniž jsou dotčeny výjimky stanovené v odstavcích 2 až 5 tohoto článku a při striktním dodržení požadavků stanovených v článku 5 této směrnice, vydáno rozhodnutí o navrácení, které musí mezi třetími zeměmi uvedenými v čl. 3 bodě 3 uvedené směrnice určit zemi, do níž má být vyhoštěn¹³. Je rovněž nesporné, že změní-li příslušný vnitrostátní orgán zemi určení uvedenou v předchozím rozhodnutí o navrácení, změní toto rozhodnutí o navrácení natolik podstatným způsobem, že je třeba mít za to, že vydal nové rozhodnutí o navrácení ve smyslu čl. 3 bodu 4 směrnice 2008/115¹⁴.

31. Tato judikatura je jasná a jednoznačná: v rozhodnutí o navrácení musí být bezpodmínečně uvedena cílová země. Za současného stavu unijního práva, jak jej vykládá Soudní dvůr, tedy není možné, aby příslušný orgán ve svém rozhodnutí pouze konstatoval povinnost návratu nebo nařídil vyhoštění a neurčil zemi, do které bude vyhoštění provedeno¹⁵. Směrnice 2008/115 nestanoví ani možnost odchýlit se od povinnosti označit zemi určení z důvodu nedostatečné spolupráce státního příslušníka třetí země¹⁶.

¹² – Nizozemská vláda na jednání uvedla, že v Nizozemsku přibližně čtvrtina rozhodnutí o navrácení, která vedla k zajištění neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, stanoví několik zemí určení.

¹³ – Viz rozsudek ze dne 17. října 2024, Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, bod 34 a citovaná judikatura).

¹⁴ – Viz rozsudek FMS (bod 116).

¹⁵ – Povaha tohoto rozhodnutí se může v budoucnu změnit: viz návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zavádí společný systém navracení státních příslušníků třetích zemí neoprávněně pobývajících v Unii a kterým se zrušují směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES, směrnice Rady 2001/40/ES a rozhodnutí Rady 2004/191/ES [COM(2025) 101 final] (dále jen „návrh nařízení, kterým se zrušuje směrnice 2008/115“). Článek 7 odst. 4 tohoto návrhu stanoví možnost předběžně uvést v rozhodnutí o navrácení jednu nebo více zemí určení, pokud informace, které mají příslušné orgány k dispozici, nepostačují k určení cílové země v okamžiku vydání rozhodnutí o navrácení.

¹⁶ – Směrnice 2008/115 zmiňuje nedostatečnou spolupráci dotčeného státního příslušníka třetí země pouze v čl. 15 odst. 6 písm. a), podle kterého tato okolnost může odůvodnit prodloužení doby zajištění.

32. I když tedy s ohledem na současnou judikaturu nelze pochybovat o tom, že v rozhodnutí o navrácení musí být určena cílová země, nevyplývá z ní, že by bylo absolutně zakázáno takto určit dvě nebo více zemí. Skutečnost, že Soudní dvůr použil výraz „zemí“¹⁷ naznačující, že se může jednat pouze o jedinou třetí zemi, nemůže být podle mého názoru rozhodující, neboť při vypracovávání své judikatury Soudní dvůr neuvažoval o případné pluralitě zemí určení.

33. Je proto třeba položit si otázku, zda skutečnost, že v rozhodnutí o navrácení je stanovena více než jedna země určení, je v souladu se směrnicí 2008/115.

34. Podle mého názoru uvedená směrnice takovému postupu nebrání.

35. Zaprvé, ačkoliv ustanovení směrnice 2008/115 nedávají vnitrostátním orgánům diskreční pravomoc, pokud jde o určení cílové země v rozhodnutí o navrácení, vyplývá z nich, že několik zemí může souběžně splnit podmínky pro to, aby mohly být jako takové identifikovány.

36. S ohledem na definici pojmu „navrácení“ uvedenou v čl. 3 bodě 3 této směrnice může být za zemi určení stanovena země původu dotčené osoby, země tranzitu v souladu s dohodami o zpětném přebírání osob či jinými ujednáními uzavřenými na úrovni Unie či dvoustranně, nebo jiná třetí země, do níž se dotčený státní příslušník třetí země dobrovolně rozhodne vrátit a jež ho přijme¹⁸. Kromě toho je zcela myslitelné, že do jedné z těchto tří kategorií spadá více než jedna třetí země, zejména proto, že dotčená osoba má několik státních příslušností nebo přicestovala přes několik třetích zemí, s nimiž byly uzavřeny dohody nebo jiná ujednání o zpětném přebírání osob.

37. Vzhledem k tomu, že čl. 3 bod 3 směrnice 2008/115 nestanoví žádnou hierarchii mezi těmito třemi kategoriemi zemí určení, na které se vztahuje, nelze vyloučit, že několik třetích zemí zároveň splňuje podmínky nezbytné k tomu, aby mohly být označeny za cílové země.

38. Zadruhé rozhodnutí o navrácení, v němž je stanovena více než jedna země určení, samo o sobě neovlivňuje úroveň ochrany základních práv dotčené osoby. Daná osoba může vždy podat opravný prostředek proti tomuto rozhodnutí a v jeho rámci napadnout stanovení jedné nebo více zemí určení, přičemž může namítat porušení čl. 3 bodu 3 i článku 5 směrnice 2008/115. Takovéto rozhodnutí ani nebrání možnosti provést posouzení z hlediska zásady nenavrácení. Nic totiž nebrání, aby ve vztahu ke všem zemím, které jsou v něm uvedeny, bylo přezkoumáno, zda výkon rozhodnutí vystaví dotčenou osobu skutečnému nebezpečí, že bude podrobena zacházení zakázanému podle čl. 19 odst. 2 Listiny ve spojení s jejím článkem 4¹⁹.

39. Zatřetí je zajisté pravda, že stanovení více než jedné cílové země v rozhodnutí o navrácení se zdá být neslučitelné se samotným pojmem rozhodnutí o navrácení, který má být právním základem pro vyhoštění, neboť to je v čl. 3 bodě 5 směrnice 2008/115 definováno jako fyzické dopravení osoby mimo území dotčeného členského státu. Rozhodnutí jako takové by mělo stanovit pouze jednu zemi určení, tedy třetí zemi, do které bude tato osoba skutečně přemístěna.

40. Z ustanovení směrnice 2008/115 však nevyplývá povinnost stanovit v rozhodnutí o navrácení pouze jednu zemi určení. Jak jsem právě uvedl, v definici vyhoštění stanovené směrnicí je místo, do kterého bude dotčená osoba vyhoštěna, vymezeno pouze negativně: má být přemístěna „mimo

¹⁷ – Viz bod 30 tohoto stanoviska.

¹⁸ – Viz stanovisko generálního advokáta M. Szpunara ve věci M a další (Přemístění do členského státu) (C-673/19, EU:C:2020:840, body 33 až 36), jakož i rozsudek ze dne 24. února 2021, M a další (Přemístění do členského státu) (C-673/19, EU:C:2021:127, body 40 až 42).

¹⁹ – Tento případ však není předmětem sporu v původním řízení, jak jasně vyplývá z předkládacího rozhodnutí.

území dotyčného členského státu“. Kromě toho podle čl. 8 odst. 3 uvedené směrnice mohou členské státy přijmout samostatné správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, který je odlišný od rozhodnutí o navrácení a kterým se vyhoštění nařizuje. I když podle judikatury Soudního dvora není možné v tomto rozhodnutí nebo v tomto aktu stanovit zemi určení, která nebyla uvedena v rozhodnutí o navrácení²⁰, nelze podle mého názoru vyloučit, aby v uvedeném rozhodnutí nebo aktu byla označena některá ze zemí uvedených v rozhodnutí o navrácení, do které bude dotčená osoba skutečně vyhoštěna. Nelze ani vyloučit, že bude přijato nové rozhodnutí o navrácení, které stanoví jedinou konečnou zemi určení²¹.

41. Začtvrté může takové určení více než jedné cílové země v rozhodnutí o navrácení pozitivně přispět k účinnosti řízení o navrácení a ke zkrácení jeho délky. Pokud se totiž ukáže, že rozhodnutí o navrácení nelze vykonat ve vztahu k jedné cílové zemi, jež byla určena v tomto rozhodnutí, není tím vyloučeno, aby k jeho výkonu došlo – a to i na základě samostatného rozhodnutí o vyhoštění, pokud je jeho přijetí stanoveno vnitrostátním právem – vyhoštěním dotyčné osoby do jiné cílové země, která již byla v rozhodnutí o navrácení určena, aniž je nutné přijmout nové rozhodnutí o navrácení stanovící novou zemi určení²².

42. V situaci, kdy se lze důvodně domnívat, že několik třetích zemí splňuje podmínky pro určení jakožto cílová země, jako je tomu ve věci v původním řízení, umožňuje uvedení všech těchto zemí v rozhodnutí o navrácení zahájit kroky, které jsou nezbytné k přípravě návratu do každé z uvedených třetích zemí. Samotné vyhoštění do třetí země, do které bude vyhoštění objektivně možné, může být uskutečněno bez jakékoli změny rozhodnutí o navrácení. Pokud by v takovéto situaci nebylo možné určit více než jednu cílovou zemi, bylo by nutné podniknout veškeré nezbytné kroky pouze ve vztahu k zemi určené v rozhodnutí o navrácení. V případě, že by vyhoštění nebylo možné uskutečnit, bylo by třeba přijmout nové rozhodnutí o navrácení, v němž by byla určena jiná cílová země, a znovu podniknuty stejné kroky. Tento postup by značně prodloužil délku řízení a mohl by v případě zajištění dotčeného státního příslušníka třetí země vést k překročení maximálních dob zajištění stanovených směrnicí 2008/115²³.

43. Zapáté lze sice tvrdit, že pokud by Soudní dvůr připustil praxi určovat v rozhodnutí o navrácení více než jednu cílovou zemi, otevřelo by to Pandořinu skříňku, neboť by to vnitrostátním orgánům umožnilo vyřešit problém ohledně zjišťování skutečností nezbytných k určení cílové země tak, že by v rozhodnutí o navrácení uvedly neomezený počet potenciálních zemí určení, a tím zdánlivě dodržely požadavky použitelné na obsah rozhodnutí o navrácení. Uznání takové praxe by mohlo vést k obcházení povinnosti orgánů určit v rozhodnutí o navrácení cílovou zemi.

44. V tomto ohledu bych rád zdůraznil, že je třeba rozlišovat mezi dvěma věcmi: objektivní možností vnitrostátních orgánů určit v rozhodnutí o navrácení více než jednu cílovou zemi a opodstatněností rozhodnutí, pokud jde o určení jednotlivých uvedených cílových zemí. Rozhodnutí o určení každé z těchto zemí totiž musí vycházet ze skutkových zjištění založených na prohlášeních dotčené osoby a na jiných dostupných důkazech, přičemž tato zjištění mohou být přezkoumána soudem.

²⁰ – Viz rozsudek FMS (bod 116).

²¹ – Viz judikatura citovaná v bodě 30 tohoto stanoviska. Z vyjádření nizozemské vlády vyplývá, že v souladu s nizozemskou správní praxí se předpokládá, že v případě označení několika zemí určení v rozhodnutí o navrácení bude před vyhoštěním dotyčné osoby přijato nové rozhodnutí o navrácení stanovící jedinou zemi určení.

²² – Viz rozsudek FMS (bod 116).

²³ – Viz čl. 15 odst. 6 této směrnice.

45. Z toho podle mého názoru vyplývá, že určení více než jedné cílové země v rozhodnutí o navrácení není samo o sobě v rozporu s čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 ve spojení s jejím čl. 3 odst. 3²⁴.

46. Nicméně k tomu, aby takto formulované rozhodnutí o navrácení bylo v souladu se směrnicí 2008/115, musí být splněna jedna podmínka. Jak jsem již uvedl²⁵, musí existovat skutkové okolnosti, které odůvodňují určení cílové země v rozhodnutí o navrácení. Především je nezbytné prokázat důvody, pro které každá cílová země uvedená v rozhodnutí o navrácení splňuje podmínky stanovené v čl. 3 bodě 3 směrnice 2008/115. Každé určení cílové země podléhá soudnímu přezkumu.

B. K první předběžné otázce

47. První předběžná otázka se skládá z hlavní otázky a dvou podotázek [první otázka písm. a) a b)]. Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda v případě potíží s určením jediné cílové země ve fázi přijetí rozhodnutí o navrácení, kvůli čemuž jsou určeny tři cílové země, musí orgán, který toto rozhodnutí přijal, přesto provést posouzení z hlediska zásady nenavrácení (první část první otázky), jakým způsobem má být toto posouzení provedeno [první otázka písm. a)] a zda je takový postup nezbytný i v situaci, kdy jsou dané potíže způsobeny nedostatečnou spoluprací dotčené osoby [první otázka písm. b)].

48. Současně má však předkládající soud pochybnosti o své příslušnosti k přezkumu této fáze řízení, neboť podaná žaloba nesměřuje proti rozhodnutí o navrácení, ale proti zajištění nařízenému po přijetí tohoto rozhodnutí (druhá část první otázky).

49. Tuto druhou část první otázky je podle mého názoru nutné se zabývat přednostně, neboť v případě, že bude zodpovězena negativně, nebudou odpovědi na první část této otázky a na první otázku písm. a) a b) nezbytné pro předkládající soud k vydání rozhodnutí ve věci v původním řízení. Tyto podotázky byly ostatně položeny pro případ kladné odpovědi na druhou část první otázky.

50. Pokud jde o tuto druhou část první předběžné otázky, předkládající soud uvádí, že i když proti rozhodnutí o navrácení nebyl podán žádný opravný prostředek, je povinen z moci úřední zkoumat, zda se jedná o rozhodnutí o navrácení, o něž se může opírat zajišťovací opatření. Účelem takového přezkumu je podle předkládajícího soudu zejména ověřit, zda je rozhodnutí o navrácení v souladu se zvláštními požadavky, které jsou s ním spojeny. Z judikatury Soudního dvora²⁶ předkládající soud vyvozuje, že mezi tyto zvláštní požadavky patří posouzení z hlediska zásady nenavrácení. Na základě tohoto předpokladu si předkládající soud klade otázku, zda v rámci žaloby proti zajišťovacímu opatření uloženému za účelem vyhoštění musí rovněž ověřit, že rozhodnutí o navrácení, na němž je toto opatření založeno, obsahuje (správné) posouzení z hlediska dodržení zásady nenavrácení, i když toto rozhodnutí nebylo předmětem soudního přezkumu.

²⁴ – To je patrně i názor Raad van State (Státní rada). Viz rozsudek 202006815/1/V3 ze dne 2. června 2021, dostupný na následující internetové adrese: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RVS:2021:1155>, bod 7.1.

²⁵ – Viz bod 44 tohoto stanoviska.

²⁶ – Předkládající soud v této souvislosti odkazuje na bod 114 rozsudku FMS.

51. Při použití pojmu „zvláštní požadavky“²⁷ odkazuje předkládající soud na bod 114 rozsudku FMS, ve kterém Soudní dvůr uvádí, že rozhodnutí o navrácení má dva základní znaky. Předkládající soud nepoužívá výraz „základní znaky“ ani nevysvětluje, jak je třeba ve vztahu k nim chápat výraz „zvláštní požadavky“. To, zda tyto dva pojmy považuje za synonyma, nebo nikoli, není rozhodující, neboť z odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že si klade otázku, zda chybějící posouzení z hlediska zásady nenavrácení neznamena neexistenci rozhodnutí, které by mohlo být základem pro zajištění.

52. Podstatou druhé části první předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda soud, který má přezkoumat zajištění státního příslušníka třetí země za účelem jeho vyhoštění na základě rozhodnutí o navrácení, v němž je určena více než jedna cílová země, je rovněž oprávněn z moci úřední přezkoumat, zda ve fázi přijetí posledně uvedeného rozhodnutí byla posouzena jeho zákonnost z hlediska zásady nenavrácení, a zda je v případě, že takové posouzení chybí, z toho oprávněn vyvodit určité důsledky a konstatovat, že zvláštní požadavek takového rozhodnutí nebyl dodržen, takže rozhodnutí o navrácení nelze považovat za právní základ zajištění.

53. S ohledem na vysvětlení poskytnutá předkládajícím soudem mám za to, že východiska uplatňovaná v nizozemském soudním systému, na kterých je založena první otázka tohoto soudu, jsou správná. Není pochyb o tom, že soud pověřený přezkumem zajištění musí v tomto systému nejprve ověřit, zda existuje právní základ pro přijetí rozhodnutí, jež má přezkoumat, přičemž tímto základem je v projednávané věci rozhodnutí o navrácení²⁸. Dané rozhodnutí musí splňovat určité požadavky. Kromě formálních podmínek stanovených pro správní rozhodnutí podle vnitrostátního práva musí být zejména přijato příslušným vnitrostátním orgánem, musí určit dotčenou osobu, prohlásit její pobyt za neoprávněný, uložit jí nebo prohlásit povinnost návratu²⁹ a s ohledem na výše uvedenou judikaturu³⁰ určit cílovou zemi. Pokud rozhodnutí o navrácení nesplňuje dané podmínky, které jsou základními náležitostmi tohoto aktu, nelze ho považovat za právní základ pro uložení zajišťovacího opatření. Jestliže tak soud, k němuž byla podána žaloba proti rozhodnutí o zajištění přijatému na základě čl. 15 odst. 1 směrnice 2008/115, shledal, že rozhodnutí o navrácení neurčuje cílovou zemi, musí prohlásit rozhodnutí o zajištění za protiprávní a dotyčnou osobu z tohoto důvodu propustit.

54. Ačkoli z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá³¹, že pravomoci soudu, který je pověřen přezkumem zákonnosti zajištění nebo trvání zajištění z hlediska zásady nenavrácení, musí být vymezeny široce, z uvedené judikatury rovněž vyplývá, že úkolem soudu je pouze rozhodnout, zda zajištění trvá, nebo nikoliv³². Z uvedené judikatury zejména nevyplývá, že soud pověřený přezkumem legality zajištění nebo trvání zajištění má pravomoc posoudit zákonnost rozhodnutí o navrácení a případně jej zrušit.

55. Z judikatury Soudního dvora zajisté vyplývá, že směrnice 2008/115 harmonizuje normy a postupy týkající se přijímání rozhodnutí o navrácení státních příslušníků třetích zemí neoprávněně pobývajících na území členského státu a výkonu těchto rozhodnutí, přičemž členské státy se od této harmonizace mohou odchýlit pouze přijetím příznivějších ustanovení za

²⁷ – V nizozemštině „specifieke vereisten“.

²⁸ – Z vyjádření nizozemské vlády na jednání vyplývá, že nizozemská judikatura považuje zajištění za možné pouze tehdy, pokud bylo předtím přijato rozhodnutí o navrácení.

²⁹ – Jak konstatoval Soudní dvůr v bodě 114 rozsudku FMS, na který odkazuje předkládající soud.

³⁰ – Viz bod 30 tohoto stanoviska.

³¹ – Viz zejména rozsudek Adrar (body 71 a 72, jakož i citovaná judikatura).

³² – Viz rozsudek Adrar (bod 73).

podmínek stanovených v čl. 4 odst. 3 této směrnice³³. Není tedy teoreticky vyloučeno, že právní úprava členského státu stanoví širší rozsah pravomocí soudu, který je pověřen přezkumem zákonnosti zajištění podle článku 15 uvedené směrnice, než jaký vyplývá z ustanovení této směrnice³⁴.

56. Směrnice 2008/115 však jasně odlišuje rozhodnutí o navrácení od rozhodnutí o zajištění. Zaprvé přijetí a soudní přezkum rozhodnutí o navrácení jsou upraveny v kapitole III této směrnice, zejména v jejích člancích 12 a 13, zatímco rozhodnutí o zajištění je upraveno v kapitole IV uvedené směrnice, zejména v jejím článku 15. Zadruhé předmět těchto rozhodnutí a podmínky pro jejich přijetí jsou u každého z nich odlišné. Zatřetí zákonnost zajištění nařízeného za účelem výkonu rozhodnutí o navrácení je přezkoumávána s ohledem na právní postavení dotčené osoby, jak je určeno v rozhodnutí o navrácení.

57. Z toho vyplývá, že směrnice 2008/115 nestanoví, že soud rozhodující o žalobě proti zajištění státního příslušníka třetí země, na kterého se vztahuje rozhodnutí o navrácení, vykonává stejný přezkum, jaký může provést soud pověřený přezkumem rozhodnutí o navrácení. To by bylo v rozporu se systémem opravných prostředků zavedeným v této směrnici.

58. I když je pravda, jak uvádí předkládající soud, že podle nizozemského práva přísluší soudu, kterému byla předložena žaloba proti zajištění, přezkoumat existenci právního základu pro přijetí zajišťovacího opatření, v tomto případě rozhodnutí o navrácení, tento přezkum nemůže jít nad rámec ověření, zda přezkoumávané rozhodnutí obsahuje všechny základní náležitosti stanovené pro tento akt. Domnívám se, že ačkoli náležitosti jako totožnost dotčené osoby a cílová země mohou být skutečně označeny za „základní náležitosti“ rozhodnutí o navrácení, jejichž absence by měla znamenat, že toto rozhodnutí nelze považovat za právní základ zajištění, posouzení z hlediska zásady nenavrácení takovou náležitost nepředstavuje. Nejedná se totiž o základní náležitost rozhodnutí o navrácení, ale o jednu z okolností, na nichž bylo přijetí tohoto rozhodnutí založeno, která je relevantní zejména v rámci určování cílové země. Přezkum, zda tato okolnost byla zohledněna, by ve skutečnosti znamenal přezkum zákonnosti rozhodnutí o navrácení. To není úkolem soudu, který má přezkoumávat zákonnost zajištění s ohledem na právní postavení dotčeného státního příslušníka třetí země, jak bylo určeno rozhodnutím o navrácení.

59. Podotýkám, že ve věci, v níž byl vydán rozsudek Adrar, nebylo ve fázi přijetí rozhodnutí o navrácení posouzeno, zda zásada nenavrácení brání vyhoštění dotčené osoby³⁵. Pokud by toto posouzení mělo povahu zvláštního požadavku, jehož nedodržení zakládá protiprávnost rozhodnutí o navrácení, Soudní dvůr by to pravděpodobně konstatoval ve svém rozsudku. Ve světle posledně uvedeného rozsudku je rovněž třeba mít za to, že soud pověřený přezkumem zákonnosti zajištění má provést vlastní posouzení z hlediska zásady nenavrácení a jeho pravomoci nejsou omezeny na přezkum posouzení provedeného správními orgány. To podporuje závěr, že není relevantní, pokud takové posouzení chybí ve fázi přijetí rozhodnutí o navrácení, splňuje-li rozhodnutí o navrácení požadavky nezbytné k tomu, aby mohlo být právním základem pro přijetí zajišťovacího opatření.

60. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na druhou část první otázky tak, že články 5 a 15 směrnice 2008/115 ve spojení s článkem 6, čl. 19 odst. 2 a článkem 47 Listiny musí být vykládány v tom smyslu, že soudní orgán, který má přezkoumat zákonnost zajištění neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetí země za účelem jeho vyhoštění na základě

³³ – Viz rozsudek ze dne 26. března 2026, Tadmur (C-202/25, EU:C:2026:257, bod 46 a citovaná judikatura).

³⁴ – Jak vyplývá z vyjádření nizozemské vlády a Komise, v případě nizozemského práva tomu tak podle všeho není.

³⁵ – Viz rozsudek Adrar (bod 20).

pravomocného rozhodnutí o navrácení, v němž je určena více než jedna cílová země, nemá pravomoc přezkoumávat z moci úřední, zda ve fázi přijetí rozhodnutí o navrácení bylo posouzeno, zda zásada nenavrácení brání vyhoštění tohoto státního příslušníka, a v případě, že takové posouzení chybí z toho vyvozovat důsledky a konstatovat, že zvláštní požadavek takového rozhodnutí nebyl dodržen, takže rozhodnutí o navrácení nelze považovat za právní základ pro přijetí zajišťovacího opatření.

61. Vzhledem k této odpovědi na druhou část první předběžné otázky není třeba odpovídat na první část této otázky ani na podotázky a) a b).

C. Ke druhé předběžné otázce

62. Druhá předběžná otázka se skládá z hlavní otázky rozdělené na dvě části a jedné podotázky [otázka 2 písm. a)]. Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda v případě, že v rozhodnutí o navrácení jsou určeny tři cílové země a není v něm (dočasně) určena konečná cílová země, je třeba provést posouzení z hlediska zásady nenavrácení v okamžiku uložení zajišťovacího opatření (první část druhé otázky), zda by se přezkum měl týkat všech určených zemí (druhá část druhé otázky) a zda nedostatečná spolupráce ze strany dotčeného státního příslušníka třetí země má vliv na rozsah této povinnosti [druhá otázka písm. a)].

63. Předkládající soud uvádí, že není možné provést posouzení z hlediska zásady nenavrácení, pokud existují tři možné cílové země a není jasné, do které země může být žalobce navrácen. Podle předkládajícího soudu v úvahu přichází uskutečnění pouze neúplného posouzení. Podle předkládajícího soudu může být relevantní, zda dotčený státní příslušník třetí země sám způsobuje nejasnosti tím, že uvádí několik státních příslušností nebo oblastí původu, čímž ztěžuje nebo znemožňuje přezkum rizika porušení zásady nenavrácení.

64. Z formulace druhé předběžné otázky vyplývá, že předkládající soud poukazuje na dva problémy, které správnímu orgánu ztěžují splnění jeho povinnosti: zaprvé nedostatek příslušných údajů o státním příslušníkovi třetí země, na kterého se vztahuje rozhodnutí o navrácení, a zadruhé skutečnost, že v rozhodnutí o navrácení je určena více než jedna cílová země. Tyto dva problémy jsou neoddelitelně spjaté, přičemž druhý je výsledkem prvního. Považuji proto za vhodné se jimi zabývat odděleně, neboť takováto spojitost nemusí být v jiných věcech zřejmá³⁶. Svoji analýzu zahájím úvodní poznámkou.

1. Úvodní poznámka

65. Ačkoli předkládající soud výslovně klade otázku ohledně povinnosti orgánu nařizujícího zajištění³⁷, domnívám se, že pro poskytnutí užitečné odpovědi je nezbytné rozšířit rozsah otázky a posoudit též povinnost předkládajícího soudu provést posouzení z hlediska zásady nenavrácení.

66. Jak totiž vyplývá z ustálené judikatury, soud, který je pověřen přezkumem zákonnosti zajištění, se nesmí omezit na přezkum posouzení provedeného správním orgánem. Soudní dvůr již v této souvislosti uvedl, že v rámci přezkumu musí být příslušný soudní orgán schopen rozhodnout o všech skutkových a právních okolnostech, které jsou pro ověření této zákonnosti

³⁶ – Lze si snadno představit, že v rozhodnutí o navrácení jsou uvedeny dvě cílové země, avšak není to způsobeno obtížemi při určování totožnosti osoby s dvojitým státním příslušností, neboť tato skutečnost je dostatečně podložena dostupnými údaji.

³⁷ – Viz znění druhé otázky, a zejména část věty „v okamžiku přijetí zajišťovacího opatření“.

relevantní. Za tímto účelem musí mít možnost zohlednit skutkové okolnosti a důkazy uplatněné správním orgánem, který nařídil původní zajištění. Musí mít rovněž možnost zohlednit skutečnosti, důkazy a vyjádření, které mu dotčená osoba případně předloží. Nadto musí být schopen zjistit si jakoukoliv jinou skutečnost relevantní pro rozhodnutí v případě, že to považuje za nutné. Pravomoci, které má v rámci přezkumu, nemohou být v žádném případě omezeny pouze na skutečnosti předložené správním orgánem³⁸.

67. Podle Soudního dvora musí příslušný soudní orgán rovněž přihlédnout ke všem okolnostem, zejména skutkovým, které mu byly předloženy, jak jsou doplněny nebo objasněny v rámci procesních opatření, která považuje za nezbytná přijmout na základě svého vnitrostátního práva, a na základě těchto okolností případně uplatnit nesplnění podmínky zákonnosti plynoucí z unijního práva, i když toto nesplnění nebylo uplatněno dotyčnou osobou. Touto povinností není dotčena povinnost soudního orgánu, který tak musí z moci úřední uplatnit takovou podmínku zákonnosti, vyzvat každého z účastníků řízení, aby se k této podmínce vyjádřil v souladu se zásadou kontradiktornosti³⁹.

68. Soudní dvůr v této souvislosti v rozsudku Adrar rozhodl, že soudní orgán příslušný k přezkumu zajištění nebo trvání zajištění neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země se musí případně i z moci úřední ujistit, že zásada nenavrácení nebrání vyhoštění tohoto státního příslušníka, a pokud tato zásada brání vyhoštění, je povinen uvedeného státního příslušníka okamžitě propustit⁴⁰.

69. Bez ohledu na skutečnosti zohledněné správním orgánem, který uložil zajišťovací opatření podléhající soudnímu přezkumu, příslušný soud musí v rámci přezkumu zákonnosti zajištění provést vlastní posouzení z hlediska zásady nenavrácení, a to na základě všech údajů, které má k dispozici, bez ohledu na to, zda byly k dispozici správnímu orgánu ukládajícímu zajišťovací opatření, či nikoliv. Z toho vyplývá, že dané posouzení nelze omezit na ověření toho, zda správní orgán dodržel svoji povinnost provést posouzení s ohledem na zásadu nenavrácení, ale musí být odlišné a autonomní vůči posouzení, které tento správní orgán případně provedl.

70. Naproti tomu, pokud jde o povahu posouzení, správní i soudní orgán musí provést stejnou analýzu, která v podstatě spočívá v odpovědi na otázku, zda by s ohledem na veškeré okolnosti týkající se dotčené osoby a cílové země byla tato osoba v případě výkonu rozhodnutí o navrácení vystavena skutečnému nebezpečí zacházení, které odporuje čl. 19 odst. 2 Listiny.

71. Odpověď na otázku položenou předkládajícím soudem ohledně posouzení, které musí být provedeno, tedy platí jak pro orgán ukládající zajišťovací opatření, i pro soudní orgán pověřený přezkumem tohoto rozhodnutí.

2. K problému chybějících údajů o státním příslušníkovi třetí země, na kterého se vztahuje rozhodnutí o navrácení

72. Dotčený problém je stěžejním problémem, jenž obecně ovlivňuje účinnost řízení o navrácení. Nemusí se nutně projevovat ve formě prohlášení státního příslušníka třetí země, jež uvádějí několik zemí původu, jako je tomu v projednávané věci. Je snadné si představit, že dotčená osoba odmítne uvést zemi původu nebo za zemi původu označí třetí zemi, která ve skutečnosti není zemí

³⁸ – Viz rozsudek Adrar (bod 71 a citovaná judikatura).

³⁹ – Viz rozsudek Adrar (bod 72 a citovaná judikatura).

⁴⁰ – Viz rozsudek Adrar (bod 73).

jejího původu, jako tomu často bývá v řízeních o mezinárodní ochraně. Jak vyplývá z vyjádření nizozemské vlády a Komise, jakož i z návrhu nařízení, kterým se zrušuje směrnice 2008/115, tento problém není zdaleka ojedinělý⁴¹. Určení totožnosti a původu dotčené osoby je přitom nezbytné k tomu, aby země původu této osoby mohla být určena jakožto cílová země v souladu s čl. 3 bodem 3 první odrážkou směrnice 2008/115.

73. Jde tedy o klasický problém uplatňování práva prostřednictvím správního nebo soudního aktu, totiž zjistit skutečnosti relevantní z hlediska uplatňované normy. Pokud jde o určení cílové země v rozhodnutí o navrácení, musí příslušný orgán provést nezbytná zjištění, přičemž přihlédne k prohlášením dotčené osoby. Především není vyloučeno, že skutečnosti zjištěné ve fázi přijetí rozhodnutí o navrácení nebudou během řízení o navrácení potvrzeny. Toto riziko je s tímto řízením neodmyslitelně spojeno.

74. Ve světle judikatury Soudního dvora⁴² je však orgán, který přijímá rozhodnutí o navrácení, povinen provést posouzení z hlediska zásady nenavrácení a výsledek tohoto posouzení ovlivňuje obsah tohoto rozhodnutí. Článek 5 směrnice 2008/115 totiž brání tomu, aby vůči státnímu příslušníkovi třetí země bylo vydáno rozhodnutí o navrácení, pokud toto rozhodnutí označuje za zemi, do které má být navrácen, zemi, ve vztahu k níž existují závažné důvody se domnívat, že by v případě vykonání uvedeného rozhodnutí byl tento státní příslušník vystaven skutečnému riziku zacházení odporujícímu čl. 19 odst. 2 Listiny⁴³.

75. Za těchto podmínek je třeba bez dalšího odmítnout myšlenku, že posouzení z hlediska zásady nenavrácení nemusí být vůbec provedeno, pokud se kvůli nedostatku údajů o státním příslušníkovi třetí země, na kterého se vztahuje rozhodnutí o navrácení, vyskytnou problémy se zjišťováním relevantních skutečností. Směrnice 2008/115 totiž nestanoví žádnou výjimku z této povinnosti v případě nedostatečné spolupráce ze strany dotčeného státního příslušníka třetí země⁴⁴.

76. Takovéto posouzení by proto mělo být provedeno rovněž ve fázi zajištění státního příslušníka třetí země a ve fázi přezkumu zákonnosti tohoto zajištění. S ohledem na absolutní povahu dotčené povinnosti a na objektivní a praktické obtíže při zjišťování relevantních skutečností týkajících se osoby, na kterou se navrácení vztahuje, považuji za vhodné uvést, že posouzení z hlediska zásady nenavrácení musí být provedeno s přihlédnutím ke všem spolehlivým informacím ohledně dotčené osoby a situace v cílové zemi, které jsou dostupné ve fázi posouzení.

77. Pokud příslušné orgány mají spolehlivé informace o dotčeném státním příslušníkovi třetí země a o situaci v cílové zemi, ze kterých vyplývá, že zásada nenavrácení brání vyhoštění tohoto státního příslušníka, musí konstatovat, že tato zásada brání jeho zajištění. Pokud takové informace nemají, bude mít toto posouzení nutně obecnou povahu.

78. V této souvislosti připomínám, že z judikatury Soudního dvora vyplývá, že článek 5 směrnice 2008/115 ve spojení s článkem 4 a čl. 19 odst. 2 Listiny ukládá vnitrostátnímu orgánu povinnost, aby před výkonem rozhodnutí o navrácení provedl aktualizované posouzení rizik hrozících státnímu příslušníkovi třetí země, že bude vystaven zacházení, které je absolutně zakázané těmito

⁴¹ – Viz zejména strana 12 návrhu nařízení, kterým se zrušuje směrnice 2008/115.

⁴² – Viz body 2 a 3 tohoto stanoviska.

⁴³ – Viz rozsudek ze dne 6. července 2023, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Uprchlík, který spáchal vážný zločin) (C-663/21, EU:C:2023:540, bod 50 a citovaná judikatura). Tato judikatura byla nedávno potvrzena v rozsudku ze dne 26. března 2026, Tadmur (C-202/25, EU:C:2026:257, bod 46 a citovaná judikatura).

⁴⁴ – V tomto ohledu viz poznámku pod čarou 16 tohoto stanoviska.

dvěma ustanoveními Listiny⁴⁵. Článek 15 odst. 3 směrnice 2008/115 navíc v případě trvání zajištění vyžaduje pravidelný přezkum „v přiměřených časových odstupech“ za účelem ověření, zda jsou podmínky zákonnosti zajištění i nadále splněny. Pokud dostupné údaje umožňují příslušnému orgánu provést pouze velmi obecné posouzení z hlediska zásady nenavrácení, může být toto posouzení aktualizováno v případě změny okolností.

3. Ke způsobu posouzení z hlediska zásady nenavrácení v případě, že je v rozhodnutí o navrácení určena více než jedna cílová země

79. S ohledem na výše uvedené podotýkám, že zvláštnost projednávané věci ve srovnání s jinými věcmi, v nichž se objevuje problém určení relevantních skutečností, spočívá v tom, že z dotčeného rozhodnutí o navrácení vyplývá, že vyhoštění by mohlo být uskutečněno do tří třetích zemí, zatímco logicky bude provedeno pouze do jedné z nich.

80. Podle mého názoru nic nebrání tomu, aby posouzení z hlediska zásady nenavrácení bylo provedeno samostatně ve vztahu ke každé určené třetí zemi, a to s přihlédnutím ke všem informacím, jež odůvodňovaly určení jednotlivých cílových zemí, doplněným o všechny dostupné informace o dotčeném státním příslušníkovi třetí země a o situaci v určené cílové zemi.

81. Konkrétní otázkou v této situaci je, jaké důsledky je třeba vyvodit ze zjištění, že zásada nenavrácení brání vyhoštění do jedné z určených třetích zemí.

82. V úvahu přicházejí tři případy: 1) je shledáno, že zásada nenavrácení nebude porušena bez ohledu na konečnou cílovou zemi dotčené osoby; 2) je shledáno, že tato zásada bude porušena v případě vyhoštění do kterékoli země určené v rozhodnutí o navrácení; 3) je shledáno, že uvedená zásada bude porušena v případě vyhoštění do některých zemí určených v rozhodnutí o navrácení, nikoli ale do všech.

83. První dva případy nevyvolávají žádné obtíže. Odpovídají situacím, kdy je v rozhodnutí o navrácení určena pouze jedna cílová země. Důsledky, které je třeba vyvodit, by tedy měly být obdobné, či dokonce stejné jako v případech, kdy zásada nenavrácení není porušena, nebo bylo shledáno, že tato zásada bude porušena v případě výkonu rozhodnutí o navrácení, v němž je určena pouze jediná cílová země.

84. Pouze třetí případ se jeví jako problémový. Teoreticky lze uvažovat o dvou řešeních.

85. Zaprvé by bylo možné tvrdit, že možnost vyhostit dotyčnou osobu do jedné ze zemí určených v rozhodnutí o navrácení, aniž by tím došlo k porušení zásady nenavrácení, znamená, že zajištění nezakládá porušení této zásady. Zadruhé by bylo možné argumentovat, že možnost vyhostit dotyčnou osobu do jedné ze zemí určených v rozhodnutí o navrácení, u které by došlo k porušení zásady nenavrácení, znamená, že zajištění zakládá porušení této zásady.

86. Připomínám, že ačkoli jsou pravomoci soudu pověřeného přezkumem zákonnosti zajištění široké, není pochyb o tom, že tento soud nemá pravomoc změnit nebo zrušit rozhodnutí o navrácení. Bez ohledu na to, jak posoudí vyhoštění do určené třetí země z hlediska zásady nenavrácení, je třeba zdůraznit, že může pouze zamítnout žalobu, a potvrdit tak zajištění, nebo vyhovět žalobě a dotčenou osobu propustit. Jak jsem již zdůraznil, uvedený soud nevykonává průběžnou kontrolu zákonnosti rozhodnutí o navrácení.

⁴⁵ – Viz rozsudek ze dne 17. října 2024, Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, bod 38).

87. Uvedený soud by tak musel dotyčného státního příslušníka třetí země propustit, pokud by dospěl k závěru, že výkon rozhodnutí o navrácení není možný. Tato nemožnost nastává pouze v situaci, kdy nelze realizovat vyhoštění do žádné cílové země bez porušení zásady nenavrácení.

88. Z toho vyplývá, že pokud je vyhoštění do cílové země možné bez porušení této zásady, zajištění není v rozporu se zásadou nenavrácení.

89. Za těchto podmínek navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na druhou předběžnou otázku tak, že články 5 a 15 směrnice 2008/115 ve spojení s článkem 6, čl. 19 odst. 2 a článkem 47 Listiny musí být vykládány v tom smyslu, že jak ve fázi uložení zajišťovacího opatření za účelem výkonu rozhodnutí o navrácení, v němž je určena více než jedna cílová země, jakož i ve fázi přezkumu zákonnosti zajištění, jsou příslušné orgány povinny posoudit, zda zásada nenavrácení brání vyhoštění neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země do kterékoli z uvedených zemí, a konstatovat, že tato zásada brání zajištění dotyčné osoby, pokud by vyhoštění do kterékoli z uvedených zemí mělo za následek její porušení. Tato povinnost náleží daným orgánům bez ohledu na skutečnost, že určení více než jedné cílové země v rozhodnutí o navrácení je důsledkem nedostatečné spolupráce tohoto státního příslušníka. Při výkonu uvedené povinnosti musí tyto orgány zohlednit veškeré spolehlivé informace o uvedeném státním příslušníkovi a o situaci v cílové zemi, které mají k dispozici.

D. K třetí předběžné otázce

90. Třetí otázka byla položena pro případ záporných odpovědí na první a druhou předběžnou otázku. Vzhledem k tomu, že navrhuji odpovědět na druhou otázku kladně, mám za to, že na třetí otázku není třeba odpovídat. Potvrzení povinnosti provést posouzení z hlediska zásady nenavrácení ve fázi přijetí rozhodnutí o navrácení a rozhodnutí o zajištění totiž znamená, že musí být odmítnuta hypotéza uvedená ve třetí otázce, podle níž by toto posouzení mohlo být odloženo na pozdější fázi.

V. Závěry

91. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (soud v Haagu, zasedající v Haarlemu, Nizozemsko) následovně:

„Články 5 a 15 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 ve spojení s článkem 6, čl. 19 odst. 2 a článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie

musí být vykládány v tom smyslu, že

- soudní orgán, který má přezkoumat zákonnost zajištění neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země za účelem jeho vyhoštění na základě pravomocného rozhodnutí o navrácení, v němž je určena více než jedna cílová země, nemá pravomoc přezkoumávat z moci úřední, zda ve fázi přijetí rozhodnutí o navrácení bylo posouzeno, zda zásada nenavrácení brání vyhoštění tohoto státního příslušníka, a v případě, že takové posouzení chybí, z toho vyvozovat důsledky a konstatovat, že zvláštní požadavek takového rozhodnutí

nebyl dodržen, takže rozhodnutí o navrácení nelze považovat za právní základ pro přijetí zajišťovacího opatření;

- ve fázi uložení zajišťovacího opatření za účelem výkonu rozhodnutí o navrácení, v němž je určena více než jedna cílová země, jakož i ve fázi přezkumu zákonnosti zajištění, jsou příslušné orgány povinny posoudit, zda zásada nenavrácení brání vyhoštění neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země do kterékoli z uvedených zemí, a konstatovat, že tato zásada brání zajištění dotyčné osoby, pokud by vyhoštění do kterékoli z uvedených zemí mělo za následek její porušení. Tato povinnost náleží daným orgánům bez ohledu na skutečnost, že určení více než jedné cílové země v rozhodnutí o navrácení je důsledkem nedostatečné spolupráce tohoto státního příslušníka. Při výkonu uvedené povinnosti musí tyto orgány zohlednit veškeré spolehlivé informace o uvedeném státním příslušníkovi a o situaci v zemi určení, které mají k dispozici.“