Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (piata komora)

z 1. augusta 2025*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Hraničné kontroly, azyl a prisťahovalectvo – Prisťahovalecká politika – Smernica 2008/115/ES – Spoločné normy a postupy členských štátov na účely návratu neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín – Článok 3 body 4 a 6, článok 7 ods. 1 a 4, článok 8 ods. 1 a 2, článok 11 ods. 1 a článok 13 – Článok 47 Charty základných práv Európskej únie – Rozhodnutie o návrate – Neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod – Zákaz vstupu – Správny akt, ktorý je možné napadnúť žalobou – Vykonateľnosť rozhodnutia o návrate bez ustanovenia týkajúceho sa tejto lehoty – Právo na účinný opravný prostriedok – Rozhodnutie o zákaze vstupu prijaté po uplynutí značného obdobia“

V spojených veciach C-636/23 [Al Hoceima][i] a C-637/23 [Boghni][i],

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutiami Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pre cudzinecké spory, Belgicko) a Conseil du contentieux des étrangers (Rada pre cudzinecké spory, Belgicko) zo 16. októbra 2023 a doručený Súdnemu dvoru 24. októbra 2023, ktorý súvisí s konaním:

W

proti

Belgische Staat (C-636/23),

a

X

proti

État belge, zastúpený Secrétaire d’État à l’Asile et la Migration (C-637/23),

SÚDNY DVOR (piata komora),

v zložení: predsedníčka piatej komory M. L. Arastey Sahún, sudcovia D. Gratsias, E. Regan, J. Passer (spravodajca) a B. Smulders,

generálny advokát: D. Spielmann,

* Jazyky konania: francúzština a holandčina.

[i] Názov tejto veci je fiktívny. Nezodpovedá skutočnému menu ani názvu žiadneho z účastníkov konania.

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

– X, v zastúpení: M. Demol, avocat,

– belgická vláda, v zastúpení: M. Jacobs, C. Pochet a M. Van Regemorter, splnomocnené zástupkyne, za právnej pomoci T. Bricout, avocate,

– česká vláda, v zastúpení: A. Edelmannová, M. Smolek a J. Vláčil, splnomocnení zástupcovia,

– nemecká vláda, v zastúpení: J. Möller a A. Hoesch, splnomocnení zástupcovia,

– Európska komisia, v zastúpení: A. Katsimerou a S. Noë, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní z 30. januára 2025,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrhy na začatie prejudiciálneho konania sa týkajú výkladu článku 3 bodov 4 a 6, článku 7 ods. 1 a 4, článku 8 ods. 1 a 2, článku 11 ods. 1 ako aj článku 13 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (Ú. v. EÚ L 348, 2008, s. 98), v spojení s článkom 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).

2 Tieto návrhy boli podané v rámci dvoch sporov medzi W (C-636/23), resp. X (C-637/23), ktorí sú obaja štátnymi príslušníkmi tretej krajiny, a Belgische Staat (Belgicko), resp. État belge (Belgicko) vo veci príkazu na opustenie územia a zákazu vstupu.

Právny rámec

Právo Únie

3 Odôvodnenia 2, 6, 10, 11 a 14 smernice 2008/115 znejú takto:

„(2) Európska rada na zasadnutí 4. a 5. novembra 2004 v Bruseli vyzvala na zavedenie účinnej politiky odsunu a repatriácie založenej na spoločných normách pre osoby, ktoré majú byť vrátené humánnym spôsobom pri úplnom rešpektovaní ich ľudských práv a dôstojnosti.

…

(6) Členské štáty zabezpečia, aby sa ukončenie nelegálneho pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín uskutočnilo prostredníctvom spravodlivého a transparentného postupu. V súlade so všeobecnými zásadami práva EÚ by sa mali rozhodnutia prijaté podľa tejto smernice prijímať na individuálnom základe a na základe objektívnych kritérií, čo znamená, že by sa malo zvažovať viac, ako len samotná skutočnosť nelegálneho pobytu. …

…

(10) Ak neexistujú dôvody domnievať sa, že takéto rozhodnutie oslabí účel konania o návrate, dobrovoľný návrat by mal mať prednosť pred nútеným návratom a mala by byť poskytnutá lehota na dobrovoľný odchod. Malo by sa ustanoviť predĺženie lehoty na dobrovoľný odchod, ak sa to považuje za potrebné z dôvodu osobitných okolností jednotlivého prípadu. S cieľom podporovať dobrovoľný návrat by členské štáty mali zabezpečiť zlepšenie pomoci pri návrate a skvalitnenie poradenstva a čo najlepšie využívať príslušné možnosti financovania, ktoré ponúka Európsky fond pre návrat.

(11) Na zabezpečenie účinnej ochrany záujmov dotknutých osôb by sa mal stanoviť spoločný minimálny súbor právnych záruk týkajúcich sa rozhodnutí vzťahujúcich sa na návrat. …

…

(14) Zavedením zákazu vstupu, ktorým sa zakáže vstup na územie všetkých členských štátov a pobyt na tomto území, by mali účinky vnútroštátnych opatrení na návrat získať európsky rozmer. …“

4 Článok 3 tejto smernice s názvom „Vymedzenie pojmov“ stanovuje:

„Na účely tejto smernice sa uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:

…

3. ‚návrat‘ je proces vrátenia sa štátneho príslušníka tretej krajiny – bez ohľadu na to, či ide o dobrovoľné splnenie povinnosti návratu alebo nútený návrat – do:

   – jeho krajiny pôvodu, alebo

   – krajiny tranzitu v súlade s dvojstrannými dohodami o readmisii alebo dohodami Spoločenstva o readmisii či inými dojednaniami, alebo

   – inej tretej krajiny, do ktorej sa štátny príslušník tretej krajiny dobrovoľne rozhodne vrátiť a ktorá ho prijme;

4. ‚rozhodnutie o návrate‘ je správne alebo súdne rozhodnutie, alebo akt, ktorým sa ustanovuje alebo vyhlasuje, že štátny príslušník tretej krajiny sa zdržiava na území neoprávnene a ktorým sa ukladá alebo ustanovuje povinnosť návratu;

…

6. ‚zákaz vstupu' je správne alebo súdne rozhodnutie alebo akt, ktorým sa na stanovené obdobie zakazuje vstup na územie členských štátov a pobyt na tomto území a ktoré je pripojené k rozhodnutiu o návrate;

…“

5 Podľa článku 6 ods. 1 tejto smernice:

„Členské štáty vydajú rozhodnutie o návrate každého štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na ich území bez toho, aby boli dotknuté výnimky uvedené v odsekoch 2 až 5.“

6 Článok 7 tejto smernice, nazvaný „Dobrovoľný odchod“, v odsekoch 1 a 4 stanovuje:

„1. V rozhodnutí o návrate sa poskytne primeraná lehota na dobrovoľný odchod v dĺžke od siedmich do tridsiatich dní bez toho, aby boli dotknuté výnimky uvedené v odsekoch 2 a 4. Členské štáty môžu vo svojich vnútroštátnych právnych predpisoch ustanoviť, že takáto lehota sa poskytne len na základe žiadosti dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny. V takomto prípade informujú členské štáty štátneho príslušníka tretej krajiny o možnosti predloženia uvedenej žiadosti.

Lehota ustanovená v prvom pododseku nevylučuje možnosť, aby dotknutí štátni príslušníci tretej krajiny opustili členský štát skôr.

…

4. Ak existuje riziko úteku alebo ak žiadosť o legálny pobyt bola zamietnutá ako zjavne neodôvodnená alebo podvodná, alebo ak dotknutá osoba predstavuje riziko pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť, členské štáty môžu upustiť od poskytnutia lehoty na dobrovoľný odchod alebo môžu poskytnúť lehotu kratšiu ako sedem dní.“

7 Článok 8 smernice 2008/115 s názvom „Odsun“ v odsekoch 1 a 2 stanovuje:

„1. Členské štáty prijmú všetky opatrenia potrebné na vykonanie rozhodnutia o návrate, ak sa neposkytla lehota na dobrovoľný odchod v súlade s článkom 7 ods. 4 alebo sa nesplnila povinnosť návratu v rámci lehoty na dobrovoľný odchod poskytnutej v súlade s článkom 7.

2. Ak členský štát poskytol lehotu na dobrovoľný odchod v súlade s článkom 7 a počas tejto lehoty nevznikne riziko v zmysle článku 7 ods. 4, rozhodnutie o návrate možno vykonať až po jej uplynutí.“

8 Článok 11 tejto smernice, nazvaný „Zákaz vstupu“, v odseku 1 stanovuje:

„K rozhodnutiam o návrate sa pripája zákaz vstupu:

a) ak sa nestanovila lehota na dobrovoľný odchod, alebo

b) ak sa nesplnila povinnosť návratu.

V ostatných prípadoch sa k rozhodnutiam o návrate môže pripojiť zákaz vstupu.“

9 Článok 12 smernice 2008/115 s názvom „Forma“ v odseku 1 prvom pododseku stanovuje:

„Rozhodnutia o návrate, rozhodnutia o zákaze vstupu, ak sa vydali a rozhodnutia o odsune sa vydávajú písomne, pričom sa v nich uvádzajú skutkové a právne dôvody, ako aj informácie o dostupných opravných prostriedkoch.“

10 Článok 13 tejto smernice, nazvaný „Opravné prostriedky“, stanovuje:

„1. Dotknutému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny sa poskytne účinný opravný prostriedok, o ktorom rozhoduje príslušný súdny alebo správny orgán, alebo príslušný orgán zložený z členov, ktorí sú nestranní a majú zaručenú nezávislosť, na odvolanie sa proti rozhodnutiam vzťahujúcim sa na návrat uvedeným v článku 12 ods. 1 alebo na ich preskúmanie.

2. Orgán uvedený v odseku 1 má právomoc preskúmať rozhodnutia vzťahujúce sa na návrat uvedené v článku 12 ods. 1 vrátane možnosti dočasného pozastavenia ich výkonu, pokiaľ sa dočasné pozastavenie výkonu už neuplatňuje na základe vnútroštátnych právnych predpisov.

3. Dotknutý štátny príslušník tretej krajiny má možnosť získať právne poradenstvo, zastúpenie a v prípade potreby i jazykovú pomoc.

4. Členské štáty zabezpečia, aby potrebné právne poradenstvo a/alebo zastúpenie boli poskytnuté na požiadanie a bezplatne v súlade s príslušnými vnútroštátnymi právnymi predpismi alebo pravidlami týkajúcimi sa právnej pomoci, a môžu zabezpečiť, aby sa na takéto bezplatné právne poradenstvo a/alebo zastúpenie vzťahovali podmienky uvedené v článku 15 ods. 3 až 6 smernice Rady 2005/85/ES [z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca (Ú. v. EÚ L 326, 2005, s. 13)].“

11 Článok 14 smernice 2008/115 s názvom „Záruky v období pred návratom“ v odseku 1 stanovuje:

„S výnimkou situácie uvedenej v článkoch 16 a 17 členské štáty zabezpečia, aby sa vo vzťahu k štátnym príslušníkom tretích krajín počas lehoty na dobrovoľný odchod poskytnutej v súlade s článkom 7 a v období, na ktoré sa odložil odsun v súlade s článkom 9, v čo najväčšej miere zohľadnili tieto zásady:

a) zlúčenie rodiny s rodinnými príslušníkmi nachádzajúcimi sa na ich území,

b) poskytovanie urgentnej zdravotnej starostlivosti a základnej liečby,

c) poskytovanie prístupu k systému základného vzdelávania maloletým v závislosti od dĺžky ich pobytu,

d) zohľadňovanie osobitných potrieb zraniteľných osôb.“

Belgické právo

12 Článok 1 ods. 1 body 6 a 8 zákona z 15. decembra 1980 o vstupe cudzincov na štátne územie, ich pobyte, usadení a odsune (*Moniteur belge* z 31. decembra 1980, s. 14584, ďalej len „zákon z 15. decembra 1980“), ktorým sa preberá článok 3 body 4 a 6 smernice 2008/115, znie takto:

„Na účely tohto zákona sa uplatňujú toto vymedzenie pojmov:

…

6. rozhodnutie o odsune: rozhodnutie konštatujúce nezákonnosť pobytu cudzinca a ukladajúce povinnosť návratu;

…

8. zákaz vstupu: rozhodnutie, ktoré môže byť pripojené k rozhodnutiu o odsune a ktoré na stanovené obdobie zakazuje vstup na územie Belgického kráľovstva alebo na územie všetkých členských štátov vrátane územia Belgického kráľovstva a pobyt na tomto území“.

13 Článok 7 prvý odsek body 1 a 3 tohto zákona, ktorým sa preberá článok 6 ods. 1 smernice 2008/115, stanovuje:

„Bez toho, aby boli dotknuté priaznivejšie ustanovenia medzinárodnej zmluvy, minister alebo ním poverená osoba môže, alebo v prípadoch uvedených v bodoch 1, 2, 5, 9, 11 alebo 12 musí nariadiť cudzincovi, ktorému nebolo povolené ani umožnené zdržiavať sa v Belgickom kráľovstve viac ako tri mesiace alebo sa v ňom usadiť, aby opustil územie v stanovenej lehote:

1. ak sa zdržiava na území Belgického kráľovstva bez toho, aby bol držiteľom dokladov vyžadovaných článkom 2;

…

3. ak z dôvodu svojho správania môže predstavovať hrozbu pre verejný poriadok alebo národnú bezpečnosť“.

14 Článok 39/56 prvý odsek tohto zákona stanovuje:

„Opravné prostriedky uvedené v článku 39/2 môže podať na Radu pre cudzinecké spory cudzinec, ktorý môže preukázať vznik škody alebo záujem na ich podaní.“

15 Článok 74/11 tohto zákona preberá článok 11 ods. 1 smernice 2008/115 a okrem iného stanovuje, že dĺžka trvania zákazu sa určí s ohľadom na všetky okolnosti každého prípadu.

16 Podľa článku 74/14 zákona z 15. decembra 1980:

„§ 1. Rozhodnutie o odsune stanovuje lehotu 30 dní na opustenie územia.

…

Na základe odôvodnenej žiadosti podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny ministrovi alebo ním poverenej osobe sa lehota na opustenie územia uvedená v prvom pododseku predĺži po predložení dôkazu, že dobrovoľný návrat sa nemôže uskutočniť v stanovenej lehote.

V prípade potreby sa táto lehota môže predĺžiť na základe odôvodnenej žiadosti, ktorú štátny príslušník tretej krajiny predloží ministrovi alebo ním poverenej osobe, na účely zohľadnenia okolností jeho konkrétneho prípadu, ako je dĺžka pobytu, existencia školopovinných detí, ukončenie organizácie dobrovoľného odchodu a iné rodinné alebo sociálne väzby.

…

§ 2. Pokiaľ plynie lehota na dobrovoľný odchod, štátny príslušník tretej krajiny je chránený pred núteným odsunom.

Aby sa predišlo riziku úteku počas tejto lehoty, od štátneho príslušníka tretej krajiny možno požadovať, aby vykonal preventívne opatrenia.

…

§ 3. Od tejto lehoty uvedenej v § 1 možno upustiť, ak:

(1) existuje riziko úteku, alebo

(2) štátny príslušník tretej krajiny nedodržal uložené preventívne opatrenie, alebo

(3) štátny príslušník tretej krajiny predstavuje hrozbu pre verejný poriadok alebo národnú bezpečnosť, alebo

…

V tom prípade bude v rozhodnutí o odsune stanovená buď lehota kratšia ako sedem dní, alebo nebude stanovená žiadna lehota.“

Spory vo veciach samých a prejudiciálne otázky

Vec C-636/23

17 W uvádza, že je marockým štátnym príslušníkom. Dňa 3. januára 2015 vydal voči nemu zástupca štátneho tajomníka pre azyl a migráciu a zjednodušenie administratívy príkaz na opustenie územia a zákaz vstupu na obdobie troch rokov. Dňa 22. mája 2019 podal W na belgické orgány žiadosť o medzinárodnú ochranu. Dňa 7. júna 2019 Correctionele Rechtbank Antwerpen (Trestný súd Antverpy, Belgicko) odsúdil W na trest odňatia slobody v trvaní osemnásť mesiacov, z toho deväť mesiacov s podmienečným odkladom na päť rokov, za drogový trestný čin. Rozhodnutím z 9. júla 2019 Generálny komisár pre utečencov a osoby bez štátnej príslušnosti odmietol priznať W postavenie utečenca a doplnkovú ochranu.

18 Dňa 18. júla 2019 vydali belgické orgány príkaz na opustenie územia a uložili W zákaz vstupu na osem rokov, pričom tieto rozhodnutia mu boli doručené v ten istý deň. W nebola poskytnutá žiadna lehota na dobrovoľný odchod z dôvodu, že existovalo riziko úteku a W predstavoval riziko pre verejný poriadok a národnú bezpečnosť.

19 Návrhom podaným 19. augusta 2019 W podal na Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pre cudzinecké spory, Belgicko), vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, žalobu o odklad výkonu a o neplatnosť tohto príkazu na opustenie územia a tohto zákazu vstupu.

20 Rozsudkom z 19. novembra 2019 tento súd zrušil uvedené príkazy na opustenie územia a zákaz vstupu, pričom usudzoval, že W správne tvrdil, že dôvody rozhodnutia neposkytnúť mu lehotu na dobrovoľný odchod sú nezákonné. Uvedený súd sa okrem iného s poukázaním na judikatúru Súdneho dvora domnieval, že akékoľvek posúdenie rizika úteku musí byť založené na individuálnom preskúmaní situácie dotknutého jednotlivca a že v prejednávanej veci existencia rizika pre verejný poriadok nie je dostatočne odôvodnená. Podľa tohto súdu uvedenie lehoty na dobrovoľný odchod predstavuje základný alebo podstatný prvok príkazu na opustenie územia. V dôsledku toho zrušil tento príkaz na opustenie územia v celom rozsahu.

21 Belgicko podalo na Raad van State (Štátna rada, Belgicko) kasačnú sťažnosť proti tomuto rozsudku, pokiaľ ide o zrušenie príkazu na opustenie územia, ale nespochybnilo zrušenie zákazu vstupu.

22 Rozsudkom z 1. septembra 2022 Raad van State (Štátna rada) čiastočne zrušila rozsudok z 19. novembra 2019, uvedený v bode 20 tohto rozsudku, okrem iného z dôvodu, že poskytnutie alebo neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod je len vykonávacím opatrením, ktoré nemení právne postavenie dotknutého cudzieho štátneho príslušníka, keďže nemá vplyv na konštatovanie skutočnosti neoprávneného pobytu na dotknutom území.

23 V dôsledku toho musí vnútroštátny súd opätovne rozhodnúť o žalobe W proti príkazu na opustenie územia, ktorý bol voči nemu vydaný. V tomto kontexte sa tento súd pýta, či neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod v rámci rozhodnutia o návrate treba skutočne považovať za jednoduché opatrenie na vykonanie tohto rozhodnutia o návrate, proti ktorému nie je možné podať opravný prostriedok a ktoré nemení právne postavenie dotknutého cudzieho štátneho príslušníka. Keď je teda neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod zahrnuté do rozhodnutia o návrate a je odôvodnené, zdá sa, že je potrebné zabezpečiť účinný prostriedok nápravy proti tomuto aspektu rozhodnutia o návrate. Podľa tohto súdu by totiž opačné riešenie mohlo viesť k situáciám, v ktorých by samotný právny základ vydania zákazu vstupu, t. j. skutočnosť, že nebola poskytnutá žiadna lehota na dobrovoľný odchod, nebolo možné spochybniť, pretože Raad van State (Štátna rada) tiež nesúhlasí s tým, že v rámci žaloby smerujúcej len proti zákazu vstupu možno uplatniť prostriedok proti neposkytnutiu lehoty na dobrovoľný odchod, a to najmä preto, že ide o prostriedok proti inému rozhodnutiu. V zmysle článku 11 ods. 1 smernice 2008/115 sa k rozhodnutiam o návrate pripája zákaz vstupu, ak sa nestanovila lehota na dobrovoľný odchod, alebo ak sa nesplnila povinnosť návratu.

24 Vnútroštátny súd, ktorý usudzuje, že v nadväznosti na rozsudok Raad van State (Štátna rada) z 1. septembra 2022 sa nachádza v situácii, v ktorej jediným aktom, ktorý sa pred ním napáda, je príkaz na opustenie dotknutého územia, ktorý neposkytuje lehotu na dobrovoľný odchod, sa pýta na povinnosť alebo možnosť príslušného orgánu prijať nové rozhodnutie o zákaze vstupu, a teda sa pýta na prijatie takého rozhodnutia aj po uplynutí značného obdobia. Tento súd chce najmä vedieť, či neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod v rámci povinnosti návratu uloženej alebo uvedenej v rozhodnutí o návrate predstavuje podstatnú náležitosť tohto rozhodnutia o návrate, čo znamená, že ak sa v súvislosti s touto lehotou zistí nezákonnosť, toto rozhodnutie o návrate sa stáva neplatným v celom rozsahu a musí sa prijať nové rozhodnutie o návrate.

25 Za týchto okolností Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pre cudzinecké spory) rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Majú sa ustanovenia článku 7 ods. 4, článku 8 ods. 1 a 2 a článku 11 ods. 1 smernice 2008/115, vykladané spoločne alebo oddelene s prihliadnutím na článok 13 smernice 2008/115 a článok 47 [Charty], vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby sa neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod považovalo len za vykonávacie opatrenie, ktoré nemení právnu situáciu dotknutého cudzieho štátneho príslušníka, keďže poskytnutie alebo neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod nijako nemení prvotné konštatovanie, že sa zdržiava na území štátu neoprávnene?

2. Ak na prvú otázku treba odpovedať kladne, majú sa slovné spojenia ‚ktoré je pripojené' v článku 3 bode 6 [smernice 2008/115] a ‚sa pripája' v článku 11 ods. 1 [tejto smernice] vykladať v tom zmysle, že nebránia tomu, aby príslušný orgán mohol alebo musel uložiť aj po značnom časovom období zákaz vstupu, ktorý je založený na rozhodnutí o návrate, v ktorom nebola poskytnutá žiadna lehota na dobrovoľný odchod?

   Ak na danú otázku treba odpovedať záporne: Znamenajú potom tieto výrazy, že k rozhodnutiu o návrate, v ktorom nebola poskytnutá žiadna lehota na dobrovoľný odchod, musí byť súčasne alebo v primerane krátkej lehote pripojený zákaz vstupu?

   V prípade kladnej odpovede na túto otázku zahŕňa právo na účinný prostriedok nápravy, ktoré je zaručené článkom 13 smernice 2008/115 a článkom 47 [Charty], to, že v rámci opravného prostriedku proti rozhodnutiu o návrate je možné napadnúť zákonnosť rozhodnutia o nestanovení lehoty na dobrovoľný odchod, ak inak už nie je možné účinne napadnúť zákonnosť právneho základu zákazu vstupu?

3. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku majú sa výrazy ‚[sa] poskytne primeraná lehota' v článku 7 ods. 1 prvom pododseku [smernice 2008/115] a ‚povinnosť návratu' v článku 3 bode 4 [tejto smernice] vykladať v tom zmysle, že stanovenie lehoty, v každom prípade nestanovenie lehoty, v rámci povinnosti opustiť krajinu predstavuje kľúčovú súčasť rozhodnutia o návrate, takže ak sa konštatuje nezákonnosť týkajúca sa tejto lehoty, rozhodnutie o návrate sa zruší ako celok a musí byť vydané nové rozhodnutie o návrate?

   Ak by mal Súdny dvor EÚ zastávať názor, že odmietnutie poskytnúť lehotu nepredstavuje kľúčovú súčasť rozhodnutia o návrate, aký je praktický rozsah a vykonateľnosť rozhodnutia o návrate v zmysle článku 3 bodu 4 smernice 2008/115, v ktorom je vynechaný prvok lehoty, v prípade, že príslušný členský štát nevyužil možnosť podľa článku 7 [ods. 1] tejto smernice poskytnúť lehotu len na žiadosť dotknutého štátneho príslušníka [tretej krajiny]?"

Vec C-637/23

26 X tvrdí, že prišiel do Belgicka pred dvoma rokmi, kde býva u svojho brata, a má alžírsku štátnu príslušnosť.

27 Dňa 27. januára 2023 bol X pozbavený slobody na základe administratívnej správy o kontrole cudzinca.

28 Dňa 28. januára 2023 bol X doručený príkaz opustiť územie s vrátením na hranicu a zadržaním na účely odsunu, ako aj zákaz vstupu na dva roky. Na dobrovoľný odchod mu nebola poskytnutá žiadna lehota.

29 Pokiaľ ide o dôvod, pre ktorý nebola X poskytnutá lehota na dobrovoľný odchod, uvádza sa, že existuje riziko úteku v zmysle článku 74/14 § 3 bodu 1 zákona z 15. decembra 1980. Neposkytnutie tejto lehoty je odôvodnené okrem iného takto:

„1. Dotknutá osoba nepodala žiadosť o pobyt alebo medzinárodnú ochranu po svojom neoprávnenom vstupe alebo počas svojho neoprávneného pobytu, alebo v lehote stanovenej týmto zákonom.

Dotknutá osoba tvrdí, že sa zdržiava v Belgicku už dva roky. Z administratívneho spisu nevyplýva, že by sa pokúsila legalizovať svoj pobyt zákonom stanoveným spôsobom.

3. Dotknutá osoba nespolupracuje alebo nespolupracovala pri styku s orgánmi verejnej moci.

Dotknutá osoba sa v [zákonnej] lehote neprihlásila v obci a nepredložila žiadny dôkaz o tom, že sa zdržiava v hoteli.“

30 Rozsudkom Tribunal de première instance du Hainaut, division de Mons (Súd prvej inštancie Hainaut, oddelenie Mons, Belgicko) zo 6. februára 2023 bolo nariadené prepustenie X na slobodu a tento rozsudok bol potvrdený v odvolacom konaní rozsudkom z 21. februára 2023 vydaným komorou pre obžalobu Cour d’appel de Mons (Odvolací súd Mons, Belgicko).

31 Návrhom zo 6. februára 2023 podal X na Conseil du contentieux des étrangers (Rada pre cudzinecké spory, Belgicko), ktorá je vnútroštátnym súdom, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, žalobu, ktorou sa domáhal pozastavenia a zrušenia príkazu na opustenie územia s vrátením na hranicu a zákazu vstupu, ktoré boli voči nemu vydané 28. januára 2023.

32 Pokiaľ ide o príkaz opustiť územie s vrátením na hranicu, X pred týmto súdom v podstate tvrdil, že Belgicko nesplnilo povinnosť vykonať individuálne preskúmanie pred konštatovaním rizika úteku. X tiež tvrdí, že nestačí odkázať na kritériá stanovené v článku 1 § 2 zákona z 15. decembra 1980, ale je potrebné tiež odôvodniť, ako sa tieto kritériá uplatňujú v každej prejednávanej veci. Podľa X v odôvodnení aktu ani v správnom spise nie je nič, čo by umožnilo pochopiť, prečo sa Belgicko odvolávalo na akékoľvek riziko úteku, aby vylúčilo obvyklú tridsaťdňovú lehotu stanovenú v tomto zákone. Pokiaľ ide o tento zákaz vstupu, X tvrdí, že je tiež neprimerane a nedostatočne odôvodnený, keďže vychádza z rizika úteku X.

33 Na otázku vnútroštátneho súdu položenú na pojednávaní o povahe rozhodnutia o neposkytnutí lehoty na opustenie belgického územia X odpovedal, že keďže toto rozhodnutie vyvoláva právne účinky, najmä pokiaľ ide o zadržanie a zákaz vstupu, nepredstavuje len vykonávacie opatrenie, a preto musí byť možné napadnúť ho na súde. Belgicko zase tvrdí, že toto rozhodnutie nie je možné napadnúť v rámci opravného prostriedku.

34 Na otázku na tomto pojednávaní, či ešte existuje záujem napadnúť rozhodnutie o vrátení na hranicu, Belgicko tvrdí, že vzhľadom na prepustenie X tento záujem zanikol. Túto otázku X ponecháva na úvahu vnútroštátneho súdu, ktorý zastáva názor, že vzhľadom na to, že X bol prepustený na slobodu, právo podať žalobu, pokiaľ ide o toto rozhodnutie, zaniklo.

35 V tomto kontexte sa daný súd pýta, či neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod v rámci rozhodnutia o návrate treba považovať za jednoduché opatrenie na vykonanie tohto rozhodnutia o návrate, ktoré nemení právne postavenie dotknutého cudzieho štátneho príslušníka. Okrem toho sa pýta, či právo na účinný prostriedok nápravy, zaručené článkom 13 smernice 2008/115 a článkom 47 Charty, znamená, že v rámci opravného prostriedku proti rozhodnutiu o návrate je možné napadnúť zákonnosť rozhodnutia o nestanovení lehoty na dobrovoľný odchod, ak inak už nie je možné účinne napadnúť zákonnosť právneho základu zákazu vstupu, ktoré je súčasťou tohto rozhodnutia. Napokon sa pýta, či ustanovenie o lehote na dobrovoľný odchod v rámci povinnosti návratu uloženej alebo uvedenej v rozhodnutí o návrate predstavuje podstatnú náležitosť tohto rozhodnutia o návrate, čo by znamenalo, že ak sa v súvislosti s touto lehotou zistí nezákonnosť, toto rozhodnutie o návrate by sa stalo neplatným v celom rozsahu a muselo by sa prijať nové rozhodnutie o návrate.

36 Za týchto okolností Conseil du contentieux des étrangers (Rada pre cudzinecké spory) rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Majú sa ustanovenia článku 7 ods. 4, článku 8 ods. 1 a 2 a článku 11 ods. 1 smernice 2008/115, vykladané spoločne alebo oddelene s prihliadnutím na článok 13 smernice 2008/115 a článok 47 [Charty], vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby sa neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod považovalo len za vykonávacie opatrenie, ktoré nemení právnu situáciu dotknutého cudzieho štátneho príslušníka, keďže poskytnutie alebo neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod nijako nemení prvotné konštatovanie, že sa zdržiava na území štátu neoprávnene?

Okrem toho znamená právo na účinný prostriedok nápravy zaručené článkom 13 smernice 2008/115 a článkom 47 [Charty] to, že v rámci opravného prostriedku proti rozhodnutiu o návrate je možné napadnúť zákonnosť rozhodnutia o nestanovení lehoty na dobrovoľný odchod, ak inak už nie je možné účinne napadnúť zákonnosť právneho základu zákazu vstupu?

2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku musia sa pojmy „poskytne primeraná lehota“ v článku 7 ods. 1 [smernice 2008/115] a „a… povinnosť návratu“ v článku 3 bode 4 [tejto smernice] vykladať v tom zmysle, že ustanovenie týkajúce sa lehoty – alebo v každom prípade neposkytnutie lehoty – v rámci povinnosti odchodu predstavuje podstatný znak rozhodnutia o návrate, a preto v prípade konštatovania nezákonnosti, pokiaľ ide o túto lehotu, rozhodnutie o návrate stráca platnosť v celom rozsahu a musí byť vydané nové rozhodnutie o návrate?

V prípade, že Súdny dvor zastáva názor, že zamietnutie poskytnutia lehoty nie je podstatným znakom rozhodnutia o návrate, a ak dotknutý členský štát nevyužil v rámci článku 7 ods. 1 smernice 2008/115 možnosť určovať lehotu až na základe žiadosti dotknutého štátneho príslušníka [tretej krajiny], aký praktický význam a akú vykonateľnosť môže mať rozhodnutie o návrate v zmysle článku 3 bodu 4 smernice 2008/115, ktoré je zbavené svojej zložky týkajúcej sa lehoty?“

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke vo veci C-636/23 a prvej časti prvej otázky vo veci C-637/23

37 Svojou prvou otázkou vo veci C-636/23 a prvou časťou prvej otázky vo veci C-637/23, ktoré treba preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa článok 7 ods. 4, článok 8 ods. 1 a 2 a článok 11 ods. 1 smernice 2008/115 majú vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby sa neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod považovalo len za vykonávacie opatrenie, ktoré nemení právne postavenie dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny, pokiaľ poskytnutie alebo neposkytnutie tejto lehoty nemá vplyv na konštatovanie neoprávneného pobytu tohto štátneho príslušníka na území dotknutého členského štátu.

38 Pokiaľ ide o právnu povahu rozhodnutia o poskytnutí lehoty na dobrovoľný odchod, treba pripomenúť, že smernica 2008/115 presne stanovuje postup, ktorý má každý členský štát uplatniť na návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín, a stanovuje poradie jednotlivých po sebe nasledujúcich štádií tohto konania (rozsudok z 28. apríla 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 34).

39 Článok 6 ods. 1 tejto smernice v prvom rade stanovuje najmä povinnosť členských štátov vydať rozhodnutie o návrate každého štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na ich území. V rámci tohto úvodného štádia konania o návrate treba až na výnimky uprednostniť dobrovoľné splnenie povinnosti vyplývajúcej z rozhodnutia o návrate, ako to vyplýva z odôvodnenia 10 tejto smernice. Článok 7 ods. 1 tejto smernice v tejto súvislosti stanovuje primeranú lehotu na dobrovoľný odchod v dĺžke od siedmich do tridsiatich dní (pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. apríla 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, body 35 a 36).

40 Členské štáty však môžu upustiť od poskytnutia tejto lehoty alebo môžu poskytnúť lehotu kratšiu ako sedem dní v prípade mimoriadnych okolností výslovne stanovených v tomto článku 7 ods. 4, a to ak existuje riziko úteku, ak žiadosť o pobyt bola zamietnutá ako zjavne neodôvodnená alebo podvodná, alebo ak dotknutá osoba predstavuje riziko pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť (pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. apríla 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 37).

41 V prípade, že členský štát neposkytol lehotu na dobrovoľný odchod, ako aj v situácii, keď povinnosť návratu nebola splnená v lehote poskytnutej na dobrovoľný odchod, článok 8 ods. 1 a 4 smernice 2008/115 ukladá tomuto členskému štátu povinnosť vykonať odsun, pričom prijme všetky potrebné opatrenia vrátane prípadných donucovacích opatrení, a to primeraným spôsobom a pri náležitom rešpektovaní základných práv (pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. apríla 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 38).

42 Na druhej strane zo znenia článku 8 ods. 2 smernice 2008/115 vyplýva, že ak členský štát poskytol lehotu na dobrovoľný odchod v súlade s článkom 7 tejto smernice, rozhodnutie o návrate možno vykonať až po uplynutí tejto lehoty, s výnimkou prípadu, že počas tejto lehoty vznikne riziko uvedené v tomto článku 7 ods. 4.

43 Z vyššie uvedeného vyplýva, že poradie štádií postupu návratu stanoveného smernicou 2008/115 zodpovedá odstupňovaniu opatrení, ktoré treba prijať na účely vykonania rozhodnutia o návrate, a to od opatrenia, ktoré ponecháva dotknutej osobe najväčšiu slobodu, konkrétne poskytnutie lehoty na dobrovoľný odchod, až po opatrenia, ktoré obmedzujú najviac jej slobodu, konkrétne

zaistenie v špecializovanom zariadení, pričom vo všetkých štádiách je potrebné zaistiť rešpektovanie zásady proporcionality (rozsudok z 28. apríla 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 41).

44 Z vyššie uvedeného vyplýva, že rozhodnutie o návrate nemožno vykonať okamžite len preto, že dotknutá osoba sa v dotknutom členskom štáte zdržiava neoprávnene, s výnimkou situácií uvedených v článku 7 ods. 4 smernice 2008/115.

45 Rozhodnutie o poskytnutí alebo neposkytnutí lehoty na dobrovoľný odchod má teda okamžité právne dôsledky, ktoré sú príslušné vnútroštátne orgány povinné vykonať.

46 Okrem toho článok 11 ods. 1 smernice 2008/115 stanovuje, že zákaz vstupu sa uloží neoprávnene sa zdržiavajúcemu štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ak sa nestanovila lehota na dobrovoľný odchod alebo ak sa nesplnila povinnosť návratu.

47 Konštatovanie týchto právnych dôsledkov rozhodnutia o stanovení alebo nestanovení lehoty na dobrovoľný odchod je v súlade s cieľom článku 7 smernice 2008/115, pretože tento článok tým, že stanovuje, že členské štáty sú v zásade povinné poskytnúť neoprávnene sa zdržiavajúcim štátnym príslušníkom tretích krajín lehotu na dobrovoľný odchod, sleduje najmä zabezpečenie dodržiavania základných práv týchto štátnych príslušníkov pri vykonávaní rozhodnutia o návrate prijatého na základe článku 6 tejto smernice. V súlade s článkom 79 ods. 2 ZFEÚ je totiž cieľom uvedenej smernice, ako vyplýva z jej odôvodnení 2 a 11, zavedenie účinnej politiky odsunu a repatriácie založenej na spoločných normách a právnych zárukách, aby dotknuté osoby boli vrátené humánnym spôsobom pri úplnom rešpektovaní ich základných práv a dôstojnosti (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. júna 2015, Zh. a O., C-554/13, EU:C:2015:377, bod 47).

48 Skutočnosť, že poskytnutie lehoty na dobrovoľný odchod nemení neoprávnenú povahu pobytu na území dotknutého členského štátu, tento výklad nijako nevyvracia. Je síce pravda, že štátny príslušník tretej krajiny sa zdržiava na území neoprávnene počas lehoty, ktorá mu je poskytnutá na jeho dobrovoľný návrat, nič to však nemení na tom, ako v podstate uviedol generálny advokát v bode 53 svojich návrhov, že neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod má, ako sa konštatovalo v bode 45 tohto rozsudku, závažné dôsledky na právnu situáciu tohto štátneho príslušníka.

49 Z článku 14 ods. 1 tejto smernice napokon vyplýva, že s výnimkou situácie uvedenej v článkoch 16 a 17 tejto smernice členské štáty zabezpečia, aby sa vo vzťahu k štátnym príslušníkom tretích krajín počas lehoty na dobrovoľný odchod v čo najväčšej miere zohľadnili zásady zlúčenia rodiny s rodinnými príslušníkmi nachádzajúcimi sa na dotknutom území, poskytovania urgentnej zdravotnej starostlivosti a základnej liečby, poskytovania prístupu k systému základného vzdelávania maloletým v závislosti od dĺžky ich pobytu a zohľadňovania osobitných potrieb zraniteľných osôb.

50 V dôsledku toho rozhodnutie o poskytnutí alebo neposkytnutí lehoty na dobrovoľný odchod nemožno považovať len za vykonávacie opatrenie, ktorým sa nemení právne postavenie dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny.

51 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba na prvú otázku vo veci C-636/23 a na prvú časť prvej otázky vo veci C-637/23 odpovedať tak, že článok 7 ods. 4, článok 8 ods. 1 a 2 a článok 11 ods. 1 smernice 2008/115 sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby sa neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod považovalo len za vykonávacie opatrenie, ktorým sa nemení právne postavenie dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny.

O tretej časti druhej otázky vo veci C-636/23 a o druhej časti prvej otázky vo veci C-637/23

52 Treťou časťou druhej otázky vo veci C-636/23 a druhou časťou prvej otázky vo veci C-637/23 sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 13 smernice 2008/115 v spojení s článkom 47 Charty vykladať v tom zmysle, že vyžaduje, aby rozhodnutie o neposkytnutí lehoty na dobrovoľný odchod bolo možné napadnúť opravným prostriedkom pred súdom.

53 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že článok 13 ods. 1 tejto smernice zaručuje dotknutému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny účinný opravný prostriedok na odvolanie sa proti rozhodnutiam o návrate, rozhodnutiam o zákaze vstupu na územie členských štátov a rozhodnutiam o odsune, o ktorom rozhoduje príslušný súdny alebo správny orgán alebo príslušný orgán zložený z členov, ktorí sú nestranní a majú zaručenú nezávislosť.

54 Tieto procesné záruky v spojení so zárukami stanovenými v článku 12 ods. 1 smernice 2008/115, t. j. povinnosť členských štátov vydať svoje rozhodnutia o návrate písomne s uvedením skutkových a právnych dôvodov a spresnením opravných prostriedkov, zabezpečujú ochranu a obranu dotknutej osoby proti rozhodnutiu, ktoré sa jej nepriaznivo dotýka (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. decembra 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, bod 58).

55 Konkrétne treba uviesť, že ak príslušný vnútroštátny orgán zamýšľa prijať rozhodnutie o návrate, musí v tejto súvislosti vypočuť dotknutú osobu. Z práva byť vypočutý pred prijatím rozhodnutia o návrate vyplýva príslušným vnútroštátnym orgánom povinnosť umožniť dotknutej osobe vyjadriť svoj názor na podrobnosti týkajúce sa jej návratu, t. j. na lehotu na odchod a dobrovoľnú alebo nútenú povahu návratu. Dotknutý neoprávnene sa zdržiavajúci štátny príslušník tretej krajiny tak má v prípade záujmu príležitosť napadnúť posúdenie svojej situácie správnym orgánom v rámci opravného prostriedku pred súdom (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. decembra 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, body 49, 51 a 57).

56 Za týchto podmienok musí byť zaručený účinný opravný prostriedok, a to pokiaľ ide o rozhodnutie o poskytnutí alebo neposkytnutí lehoty na dobrovoľný odchod, ako aj pokiaľ ide o dĺžku tejto lehoty. Dotknutý štátny príslušník tretej krajiny totiž musí mať možnosť napadnúť na súde alebo podobnom nestrannom orgáne rozhodnutie, ktorým sa mu neposkytuje lehota na dobrovoľný odchod, prijaté na základe článku 7 ods. 4 smernice 2008/115, a takisto musí mať možnosť sa domáhať toho, že lehota na odchod, ktorá mu bola poskytnutá v súlade s týmto článkom 7 ods. 1, nie je primeraná.

57 Na tretiu časť druhej otázky vo veci C-636/23 a na druhú časť prvej otázky vo veci C-637/23 treba odpovedať tak, že článok 13 smernice 2008/115 v spojení s článkom 47 Charty sa má vykladať v tom zmysle, že vyžaduje, aby rozhodnutie o neposkytnutí lehoty na dobrovoľný odchod bolo možné napadnúť opravným prostriedkom pred súdom.

O prvej a druhej časti druhej otázky vo veci C-636/23

58 Prvou a druhou časťou svojej druhej otázky vo veci C-636/23 sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa v prípade kladnej odpovede na prvú otázku v tejto veci slovné spojenia „ktoré je pripojené“ a „sa pripája“ uvedené v článku 3 bode 6 a článku 11 ods. 1 smernice 2008/115 majú vykladať v tom zmysle, že nebránia tomu, aby príslušný vnútroštátny orgán uložil aj po značnom časovom období zákaz vstupu, ktorý sa zakladá na rozhodnutí o návrate, v ktorom nebola poskytnutá žiadna lehota na dobrovoľný odchod.

59 Treba pripomenúť, že článok 3 bod 6 smernice 2008/115 definuje pojem „zákaz vstupu“ ako „správne alebo súdne rozhodnutie alebo akt, ktorým sa na stanovené obdobie zakazuje vstup na územie členských štátov a pobyt na tomto území a ktoré je pripojené k rozhodnutiu o návrate“. Toto posledné uvedené rozhodnutie je definované v článku 3 bode 4 tejto smernice ako „správne alebo súdne rozhodnutie, alebo akt, ktorým sa ustanovuje alebo vyhlasuje, že štátny príslušník tretej krajiny sa zdržiava na území neoprávnene a ktorým sa ukladá alebo ustanovuje povinnosť návratu“.

60 Podľa odôvodnenia 14 smernice 2008/115 zákaz vstupu smeruje k zákazu vstupu na územie všetkých členských štátov a zákazu pobytu na tomto území a priznáva tak účinkom vnútroštátnych opatrení na návrat „európsky rozmer“.

61 Ako sa pripomína v bode 46 tohto rozsudku, v zmysle článku 11 ods. 1 tejto smernice „k rozhodnutiam o návrate sa pripája zákaz vstupu, ak sa nestanovila lehota na dobrovoľný odchod, alebo ak sa nesplnila povinnosť návratu. V ostatných prípadoch sa k rozhodnutiam o návrate môže pripojiť zákaz vstupu“.

62 Zo znenia článku 3 bodov 4 a 6, ako aj článku 11 ods. 1 smernice 2008/115 vyplýva, že „zákaz vstupu“ má doplniť rozhodnutie o návrate tým, že dotknutej osobe sa zakazuje na určitý čas po jej „návrate“, ako je tento pojem definovaný v článku 3 ods. 3 tejto smernice, a teda po jej odchode z územia členských štátov, opätovný vstup na toto územie a následný pobyt na ňom. Zákaz vstupu má v dôsledku toho účinky až od okamihu, keď dotknutá osoba skutočne opustí toto územie (rozsudok z 3. júna 2021, Westerwaldkreis, C-546/19, EU:C:2021:432, bod 52 a citovaná judikatúra).

63 Z toho vyplýva, že slovné spojenia „ktoré je pripojené“ a „sa pripája“ uvedené v článku 3 bode 6 a článku 11 ods. 1 smernice 2008/115 možno stotožniť s pojmom „doplniť“ v zmysle judikatúry uvedenej v bode 62 tohto rozsudku.

64 Ako pritom v podstate uviedol generálny advokát v bodoch 66 až 68 svojich návrhov, Súdny dvor nepoužil sloveso „doplniť“ v tom zmysle, že zákaz vstupu možno pripojiť len súčasne s rozhodnutím o návrate, v ktorom sa neposkytla lehota na dobrovoľný odchod, alebo krátko po vydaní takéhoto rozhodnutia, ale použil ho v tom zmysle, že „je doplnkom“ k tomuto rozhodnutiu a odkazuje na vecnú väzbu, podľa ktorej toto rozhodnutie predstavuje v zásade nevyhnutný predpoklad platnosti tohto zákazu vstupu.

65 Tento výklad potvrdzuje aj znenie článku 11 ods. 1 smernice 2008/115. Hypotéza zákazu vstupu prijatá v dôsledku skutočnosti, že nebola poskytnutá lehota na dobrovoľný odchod, na ktorú sa odvoláva vnútroštátny súd a ktorá je stanovená v článku 11 ods. 1 písm. a), totiž nielenže nevyžaduje žiadnu súvislosť medzi rozhodnutím o návrate a dotknutým zákazom vstupu, ale hypotéza uvedená v tomto článku 11 ods. 1 písm. b) takúto súvislosť výslovne vylučuje, keďže sa týka zákazu vstupu uloženého po rozhodnutí o návrate.

66 Vnútroštátny orgán príslušný na uloženie zákazu vstupu pripojeného k rozhodnutiu o návrate, ktorý neposkytol lehotu na dobrovoľný odchod, preto nie je povinný prijať toto rozhodnutie a tento zákaz vstupu súčasne, a to ani v krátkom období po prijatí tohto rozhodnutia o návrate.

67 Na prvú a druhú časť druhej otázky vo veci C-636/23 treba odpovedať tak, že článok 3 bod 6 a článok 11 ods. 1 smernice 2008/115 sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia tomu, aby príslušný vnútroštátny orgán mohol aj po značnom časovom období uložiť zákaz vstupu na základe rozhodnutia o návrate, v ktorom nebola poskytnutá lehota na dobrovoľný odchod.

O tretej otázke vo veci C-636/23 a druhej otázke vo veci C-637/23

68 Svojou treťou otázkou vo veci C-636/23 a druhou otázkou vo veci C-637/23 sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa článok 3 bod 4 a článok 7 smernice 2008/115 majú vykladať v tom zmysle, že nezákonnosť ustanovenia týkajúceho sa lehoty na dobrovoľný odchod uvedeného v rozhodnutí o návrate má za následok neplatnosť tohto rozhodnutia o návrate v celom rozsahu. V prípade zápornej odpovede na túto otázku a za predpokladu, že dotknutý členský štát nevyužil podľa článku 7 ods. 1 smernice 2008/115 možnosť určiť lehotu až na žiadosť dotknutého štátneho príslušníka, sa vnútroštátny súd pýta, aký je praktický význam a vykonateľnosť rozhodnutia o návrate, ktoré nebude obsahovať ustanovenie týkajúce sa lehoty na dobrovoľný odchod.

69 Treba pripomenúť, že podľa článku 3 bodu 4 smernice 2008/115 „rozhodnutie o návrate“ predstavuje správne alebo súdne rozhodnutie, alebo akt, ktorým sa ustanovuje alebo vyhlasuje, že štátny príslušník tretej krajiny sa zdržiava na území neoprávnene, a ktorým sa ukladá alebo ustanovuje povinnosť návratu. Podľa článku 3 bodu 3 tejto smernice táto povinnosť návratu ukladá dotknutej osobe povinnosť vrátiť sa buď do svojej krajiny pôvodu, do krajiny tranzitu alebo do inej tretej krajiny, do ktorej sa táto rozhodne dobrovoľne vrátiť a na územie ktorej bude prijatá (rozsudok zo 14. mája 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 114).

70 Zo samotného znenia bodu 4 tohto článku 3 teda vyplýva, že uloženie alebo stanovenie povinnosti návratu predstavuje jeden z dvoch podstatných znakov rozhodnutia o návrate, pričom takúto povinnosť návratu nemožno vzhľadom na bod 3 tohto článku vyjadriť bez identifikácie cieľovej krajiny, ktorá musí byť jednou z krajín uvedených v tomto bode 3 (rozsudok zo 14. mája 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 115)

71 Z toho vyplýva, že keď príslušný vnútroštátny orgán zmení cieľovú krajinu uvedenú v skoršom rozhodnutí o návrate, urobí takú podstatnú zmenu v tomto rozhodnutí o návrate, že ju treba brať tak, že tento orgán prijal nové rozhodnutie o návrate v zmysle článku 3 bodu 4 smernice 2008/115 (rozsudok zo 14. mája 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 116).

72 Vnútroštátny súd sa v podstate pýta, či analogicky s judikatúrou uvedenou v bodoch 69 až 71 tohto rozsudku ustanovenie týkajúce sa lehoty na dobrovoľný odchod uvedené v rozhodnutí o návrate je neoddeliteľnou súčasťou povinnosti návratu uloženej alebo uvedenej v tomto rozhodnutí, takže nezákonnosť, ktorou je poznačené toto ustanovenie, by mala za následok neplatnosť tohto rozhodnutia v celom rozsahu.

73 V tejto súvislosti treba uviesť, že definícia pojmu „návrat“, tak ako je stanovená v článku 3 bode 3 smernice 2008/115, výslovne odkazuje na dobrovoľný alebo nútený charakter návratu. V súlade s touto definíciou je predmetom povinnosti návratu skutočnosť, že štátny príslušník tretej krajiny sa dobrovoľne alebo z donútenia vráti do jednej z krajín uvedených v tomto ustanovení. Rozhodnutie, ktorým príslušný vnútroštátny orgán rozhoduje o poskytnutí alebo neposkytnutí lehoty na dobrovoľný odchod, je preto neoddeliteľnou súčasťou tejto povinnosti.

74 Okrem toho z bodu 56 tohto rozsudku vyplýva, že musí byť zaručený účinný opravný prostriedok, a to pokiaľ ide o rozhodnutie o poskytnutí alebo neposkytnutí lehoty na dobrovoľný odchod, ako aj pokiaľ ide o dĺžku tejto lehoty.

75 Z toho vyplýva, že ak sa zistí protiprávnosť, pokiaľ ide o rozhodnutie o poskytnutí alebo neposkytnutí lehoty na dobrovoľný odchod alebo dĺžku tejto lehoty, toto rozhodnutie o návrate sa musí zrušiť v celom rozsahu.

76 Tento výklad potvrdzuje aj cieľ smernice 2008/115, ako je pripomenutý v bode 47 tohto rozsudku, ktorým je zavedenie účinnej politiky odsunu a repatriácie založenej na spoločných normách a právnych zárukách tak, aby boli dotknuté osoby vrátené humánnym spôsobom a pri úplnom rešpektovaní ich základných práv a dôstojnosti.

77 Je takisto v súlade s odôvodnením 6 smernice 2008/115, podľa ktorého by členské štáty mali zabezpečiť, aby sa ukončenie nelegálneho pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín uskutočnilo prostredníctvom spravodlivého a transparentného postupu. Podľa tohto odôvodnenia a v súlade so všeobecnými zásadami práva Únie by sa tiež rozhodnutia prijaté podľa tejto smernice mali prijímať na individuálnom základe a na základe objektívnych kritérií, čo znamená, že by sa malo zvažovať viac, ako len samotná skutočnosť nelegálneho pobytu. Konkrétne, ako už Súdny dvor rozhodol, rešpektovanie zásady proporcionality musí byť zabezpečené vo všetkých štádiách postupu návratu stanoveného touto smernicou, vrátane štádia týkajúceho sa rozhodnutia o návrate, v rámci ktorého sa dotknutý členský štát musí vysloviť k poskytnutiu lehoty na dobrovoľný odchod podľa článku 7 tejto smernice (pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. júna 2015, Zh. a O, C-554/13, EU:C:2015:377, bod 49).

78 Pojem „povinnosť návratu“ ako podstatný znak rozhodnutia o návrate preto treba chápať tak, že odráža rovnováhu medzi účinnosťou politiky odsunu a rešpektovaním základných práv dotknutých osôb, ako uviedol generálny advokát v bode 81 svojich návrhov. Akýkoľvek výklad, podľa ktorého ustanovenie týkajúce sa lehoty na dobrovoľný odchod netvorí neoddeliteľnú súčasť povinnosti návratu, uloženej alebo uvedenej v tomto rozhodnutí, by ohrozoval túto rovnováhu a bol by tak v rozpore s cieľom smernice 2008/115.

79 Okrem toho treba uviesť, že výklad uvedený v bode 75 tohto rozsudku nie je spochybnený skutočnosťou, že článok 7 ods. 1 tejto smernice dáva členským štátom možnosť stanoviť vo svojej vnútroštátnej právnej úprave, že lehota na dobrovoľný odchod sa poskytne až na základe žiadosti dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny.

80 V takom prípade by toto ustanovenie oznamovalo neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod z dôvodu nedodržania procesnej podmienky, ktorej podlieha posúdenie týkajúce sa tejto lehoty. Uplatnenie tohto ustanovenia príslušnými orgánmi pritom tiež podlieha súdnemu preskúmaniu v súlade s článkom 13 smernice 2008/115 v spojení s odôvodneniami 6 a 10 tejto smernice a článkom 47 Charty. Ako uviedol generálny advokát v bode 83 svojich návrhov, z toho vyplýva, že nezákonnosť postihujúca toto ustanovenie by mala vplyv na povinnosť návratu uloženú alebo uvedenú v tomto rozhodnutí o návrate, a teda na toto rozhodnutie v celom rozsahu.

81 Napokon treba zdôrazniť, že zrušenie rozhodnutia o návrate v celom rozsahu nemá vplyv na cieľ účinnosti politiky odsunu, ktorý sleduje smernica 2008/115, keďže toto zrušenie nevyhnutne neznamená, že konanie začaté na základe tejto smernice bude pokračovať od začiatku (pozri v tomto zmysle rozsudok z 15. februára 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 75), a nebráni tomu, aby príslušný orgán prípadne prijal nové rozhodnutie o návrate obsahujúce

opatrenia potrebné na odstránenie zistenej nezrovnalosti (pozri analogicky rozsudok z 28. januára 2016, CM Eurologistik a GLS, C-283/14 a C-284/14, EU:C:2016:57, bod 50, ako aj citovanú judikatúru).

82 Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy treba na tretiu otázku vo veci C-636/23 a na druhú otázku vo veci C-637/23 odpovedať tak, že článok 3 bod 4 a článok 7 smernice 2008/115 sa majú vykladať v tom zmysle, že ustanovenie týkajúce sa lehoty na dobrovoľný odchod obsiahnuté v rozhodnutí o návrate tvorí neoddeliteľnú súčasť povinnosti návratu uloženej alebo stanovenej v tomto rozhodnutí, takže ak sa konštatuje nezákonnosť tohto ustanovenia týkajúceho sa lehoty na dobrovoľný odchod, toto rozhodnutie sa musí zrušiť v celom rozsahu.

O trovách

83 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (piata komora) rozhodol takto:

1. **Článok 7 ods. 4, článok 8 ods. 1 a 2 a článok 11 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území,**

   sa majú vykladať v tom zmysle, že:

   bránia tomu, aby sa neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod považovalo len za vykonávacie opatrenie, ktorým sa nemení právne postavenie dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny.

2. **Článok 13 smernice 2008/115 v spojení s článkom 47 Charty základných práv Európskej únie**

   sa má vykladať v tom zmysle, že:

   vyžaduje, aby rozhodnutie o neposkytnutí lehoty na dobrovoľný odchod bolo možné napadnúť opravným prostriedkom pred súdom.

3. **Článok 3 bod 6 a článok 11 ods. 1 smernice 2008/115**

   sa majú vykladať v tom zmysle, že:

   nebránia tomu, aby príslušný vnútroštátny orgán mohol aj po značnom časovom období uložiť zákaz vstupu na základe rozhodnutia o návrate, v ktorom nebola poskytnutá lehota na dobrovoľný odchod.

4. **Článok 3 bod 4 a článok 7 smernice 2008/115**

sa majú vykladať v tom zmysle, že:

ustanovenie týkajúce sa lehoty na dobrovoľný odchod obsiahnuté v rozhodnutí o návrate tvorí neoddeliteľnú súčasť povinnosti návratu uloženej alebo stanovenej v tomto rozhodnutí, takže ak sa konštatuje nezákonnosť tohto ustanovenia týkajúceho sa lehoty na dobrovoľný odchod, toto rozhodnutie sa musí zrušiť v celom rozsahu.

Podpisy