Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
DEAN SPIELMANN
prednesené 30. januára 2025 [1]

Spojené veci C-636/23 [Al Hoceima] a C-637/23 [Boghni] [i]

W

proti

Belgische Staat (C-636/23)

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pre cudzinecké spory, Belgicko)]

a

X

proti

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Conseil du contentieux des étrangers (Rada pre cudzinecké spory, Belgicko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Hraničné kontroly, azyl a prisťahovalectvo – Prisťahovalecká politika – Vrátenie neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín – Smernica 2008/115/ES – Rozhodnutie o návrate – Článok 7 – Dobrovoľný odchod – Neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod – Článok 13 – Právo na účinný prostriedok nápravy – Dôsledky nezákonnosti na rozhodnutie o návrate – Článok 11 – Uloženie zákazu vstupu po uplynutí značného časového obdobia od prijatia rozhodnutia o návrate“

1. Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pre cudzinecké spory, Belgicko) podala v prejednávaných veciach na Súdny dvor návrh na začatie prejudiciálneho konania týkajúci sa výkladu 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 [2].

2. Otázky položené vnútroštátnym súdom sa týkajú najmä „dobrovoľného odchodu“, tak ako je stanovený v článku 7 smernice 2008/115. Súdny dvor má teda poskytnúť vysvetlenia potrebné na vymedzenie právneho postavenia štátneho príslušníka tretej krajiny, voči ktorému bolo prijaté rozhodnutie o návrate a ktorému nebola poskytnutá lehota na dobrovoľný odchod. Súdny dvor bude mať vo svojom rozsudku príležitosť rozhodnúť najmä o tom, či po prvé odmietnutie poskytnúť lehotu na dobrovoľný odchod musí byť možné napadnúť opravným prostriedkom; po druhé či zákaz vstupu založený na rozhodnutí o návrate môže byť uložený aj vtedy, keď od

[1] Jazyk prednesu: francúzština.

[i] Názvy týchto vecí sú fiktívne. Nezodpovedajú skutočnému menu ani názvu žiadneho z účastníkov konania.

[2] Ú. v. EÚ L 348, 2008, s. 98.

prijatia tohto rozhodnutia uplynulo značné obdobie, a po tretie aké sú právne dôsledky nezákonnosti neposkytnutia lehoty na dobrovoľný odchod vo vzťahu k rozhodnutiu o návrate, v ktorom nebola poskytnutá táto lehota.

Právny rámec

Právo Únie

3. Článok 3 smernice 2008/115 s názvom „Vymedzenie pojmov“ stanovuje:

„Na účely tejto smernice sa uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:

…

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;

…“

4. Článok 7 tejto smernice s názvom „Dobrovoľný odchod“ stanovuje v odsekoch 1, 2 a 4:

„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.

2. Členské štáty v prípade potreby predĺžia lehotu na dobrovoľný odchod o primeraný čas, v ktorom zohľadnia osobitné okolnosti konkrétneho prípadu, ako je dĺžka pobytu, existencia školopovinných detí a iné rodinné alebo sociálne väzby.

…

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.“

5. Článok 8 tejto smernice 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.“

6. Článok 11 ods. 1 tejto smernice s názvom „Zákaz vstupu“ 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.“

7. Článok 13 smernice 2008/115 s názvom „Opravné prostriedky“ stanovuje v odsekoch 1 a 2:

„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.“

Belgické právo

8. Článok 1 body 6 a 8 wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (zákon o vstupe cudzincov na štátne územie, ich pobyte, usadení a odsune) z 15. decembra 1980[3] (ďalej len „zákon o právnom postavení cudzincov“), ktorým sa preberá článok 3 body 4 a 6 smernice 2008/115, stanovuje:

„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…“

[3] *Belgisch Staatsblad*, 31. december 1980, s. 14584.

9. Článok 7 ods. 1 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 die bevoegd is voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (minister zodpovedný za vstup cudzincov na územie, ich pobyt, usadenie a odsun)[4]] 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 sa neumožnilo 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…“

10. Článok 39/56 prvý odsek uvedeného zákona stanovuje:

„Opravné prostriedky uvedené v článku 39/2 môže podať na [Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pre cudzinecké spory)[5]] cudzinec, ktorý môže preukázať vznik škody alebo záujem na ich podaní.“

11. Článok 74/11 tohto istého 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.

12. Článok 74/14 zákona o právnom postavení cudzincov okrem iného stanovuje, že rozhodnutie o odsune stanovuje lehotu tridsať dní na opustenie územia a že na základe odôvodnenej žiadosti podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny ministrovi alebo ním poverenej osobe sa poskytnutá lehota na opustenie územia predĺži po predložení dôkazu, že dobrovoľný návrat nie je možné 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. Pokiaľ plynie lehota na dobrovoľný odchod, štátny príslušník tretej krajiny je chránený pred nútený odsunom. Aby sa predišlo riziku úteku počas tejto lehoty, možno od štátneho príslušníka tretej krajiny požadovať, aby vykonal preventívne opatrenia. Od tejto lehoty možno upustiť, ak existuje riziko úteku, ak štátny príslušník tretej krajiny nedodržal uložené preventívne opatrenie alebo ak štátny príslušník tretej krajiny predstavuje hrozbu pre verejný poriadok alebo národnú bezpečnosť. V tom prípade bude v rozhodnutí o odsune stanovená buď lehota kratšia ako sedem dní, alebo nebude stanovená žiadna lehota.

[4] Pozri článok 1 bod 2 zákona o právnom postavení cudzincov.

[5] Pozri článok 39/1 zákona o právnom postavení cudzincov.

Spory vo veci samej, prejudiciálne otázky a konanie na Súdnom dvore

Vec C-636/23

13. Žalobca W uvádza, že je marockým štátnym príslušníkom. Dňa 3. januára 2015 vydal voči nemu zástupca Staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administratieve Vereenvoudiging (štátny tajomník pre azyl a migráciu a zjednodušenie administratívy, Belgicko) 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. Dňa 9. júla 2019 Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (Úrad generálneho komisariátu pre utečencov a osoby bez štátnej príslušnosti, Belgicko) prijal rozhodnutie o nepriznaní postavenia utečenca a o zamietnutí priznania doplnkovej ochrany.

14. Dňa 18. júla 2019 vydali belgické orgány príkaz na opustenie územia a uložili W zákaz vstupu na osem rokov. Tieto rozhodnutia mu boli doručené v ten istý deň. Na dobrovoľný odchod mu nebola poskytnutá žiadna lehota. Pokiaľ ide o dôvody neposkytnutia tejto lehoty, v príkaze na opustenie územia sa uvádza, že existuje riziko úteku W a že W predstavuje nebezpečenstvo pre verejný poriadok a národnú bezpečnosť.

15. Návrhom podaným 19. augusta 2019 na vnútroštátny súd sa W domáhal prerušenia výkonu a zrušenia príkazu opustiť územie a zákazu vstupu, ktoré boli prijaté 18. júla 2019.

16. Vnútroštátny súd 19. novembra 2019 zrušil predmetný príkaz na opustenie územia a zákaz vstupu, pričom vyhovel tvrdeniu W, podľa ktorého dôvody, na ktorých sa zakladalo rozhodnutie o neposkytnutí lehoty na dobrovoľný odchod, boli nezákonné. Pokiaľ ide o dôvod týkajúci sa rizika úteku, tento súd sa domnieval, že každé posúdenie rizika úteku musí byť založené na individuálnom preskúmaní situácie dotknutej osoby a že samotné splnenie objektívneho kritéria, tak ako je stanovené zákonom o právnom postavení cudzincov, nie je dostatočné. Pokiaľ ide o dôvod ohrozenia verejného poriadku zo strany W, tento súd uviedol, že samotná skutočnosť, že W bol odsúdený za drogový trestný čin, nepredstavuje dostatočne konkrétny dôvod na konštatovanie existencie tohto nebezpečenstva.

17. Vzhľadom na to, že vnútroštátny súd sa okrem toho domnieval, že stanovenie lehoty na dobrovoľný odchod je základným alebo podstatným znakom príkazu na opustenie územia, zrušil príkaz na opustenie územia v celom rozsahu.

18. Belgicko podalo na Raad van State (Štátna rada, Belgicko) kasačnú sťažnosť proti rozhodnutiu vnútroštátneho súdu o zrušení príkazu na opustenie územia, pričom súhlasilo so zrušením zákazu vstupu zo strany vnútroštátneho súdu.

19. Raad van State (Štátna rada) vo svojom rozsudku z 1. septembra 2022 zrušila rozhodnutie vnútroštátneho súdu, ktorým bol zrušený príkaz na opustenie územia, domnievajúc sa okrem iného, že neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod je len vykonávacím opatrením, ktoré nemení právnu situáciu dotknutého cudzinca, keďže rozhodnutie o poskytnutí alebo neposkytnutí lehoty na dobrovoľný odchod nemá vplyv na základné konštatovanie neoprávneného pobytu v krajine.

20. V dôsledku toho sa vnútroštátny súd nachádza v situácii, keď musí rozhodnúť o žalobe W proti príkazu opustiť územie v súlade s tým, ako právoplatne rozhodla Raad van State (Štátna rada).

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

„1. Majú sa článok 7 ods. 4, článok 8 ods. 1 a 2, ako aj článok 11 ods. 1 smernice 2008/115, samostatne alebo ako celok, s prihliadnutím na článok 13 tejto smernice a článok 47 Charty základných práv Európskej únie [(ďalej len ‚Charta')] vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby bolo neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod považované len za vykonávacie opatrenie, ktoré nemení právne postavenie dotknutého cudzinca, pretože poskytnutie alebo neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod nemení základné konštatovanie, že ide o nelegálny pobyt na štátnom území?

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 túto otázku treba odpovedať záporne, znamenajú potom tieto výrazy to, 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], aj to, aby bolo v rámci žaloby proti rozhodnutiu o návrate možné takisto spochybniť zákonnosť rozhodnutia o tom, že sa neposkytne žiadna lehota na dobrovoľný odchod, ak inak už nie je možné účinným spôsobom spochybniť zákonnosť právneho základu pre zákaz vstupu?

3. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku majú sa výrazy ‚[sa] poskytne primeraná lehota' v článku 7 [ods. 1 prvom pododseku] a ‚povinnosť návratu' v článku 3 bode 4 smernice 2008/115 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

22. X tvrdí, že prišiel do Belgicka pred dvoma rokmi, kde podľa svojich slov býva u svojho brata. Uvádza, že má alžírsku štátnu príslušnosť.

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

24. 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. V tomto príkaze sa uvádza, že na dobrovoľný odchod sa neposkytuje žiadna lehota, keďže existuje riziko úteku X. Odmietnutie poskytnúť túto lehotu je odôvodnené takto:

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

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.

Dotknutá osoba nespolupracuje alebo nespolupracovala v rámci postupu štátnych orgánov.

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

25. Prepustenie X bolo nariadené rozsudkom zo 6. februára 2023, ktorý bol v odvolacom konaní potvrdený rozsudkom z 21. februára 2023.

26. Návrhom zo 6. februára 2023 podaným na vnútroštátny súd sa X domáhal prerušenia výkonu a zrušenia príkazu na opustenie územia s vrátením na hranicu a zákazu vstupu, ktoré boli vydané 28. januára 2023.

27. Pokiaľ ide o príkaz opustiť územie s vrátením na hranicu, X pred vnútroštátnym súdom v podstate tvrdil, že Belgicku prináležalo vykonať individuálne preskúmanie pred konštatovaním rizika úteku. X tiež tvrdí, že nestačí odkázať na kritériá stanovené v zákone o právnom postavení cudzincov, ale že je potrebné tiež odôvodniť, ako sa tieto kritériá uplatňujú v 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 zákaz vstupu, X sa domnieva, že ani toto opatrenie nie je dostatočne odôvodnené, keďže sa zakladá na riziku jeho úteku.

28. Na otázku vnútroštátneho súdu položenú na pojednávaní o povahe rozhodnutia o neposkytnutí lehoty na opustenie 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 rozhodnutie o neposkytnutí lehoty na opustenie územia nie je možné napadnúť v rámci opravného prostriedku.

29. Na otázku na tom istom pojednávaní, či ešte existuje záujem napadnúť rozhodnutie o vrátaní na hranicu, Belgicko zastávalo názor, že vzhľadom na prepustenie X tento záujem zanikol, pričom X ponecháva túto otázku na rozhodnutie vnútroštátneho súdu. V tejto súvislosti sa vnútroštátny súd domnieva, že v dôsledku prepustenia X právo podať opravný prostriedok zaniklo v rozsahu, v akom sa týka rozhodnutia o vrátení na hranicu.

30. 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 je v rámci opravného prostriedku proti rozhodnutiu o návrate 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 a ‚a… povinnosť návratu' v článku 3 bode 4 smernice 2008/115 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, v dôsledku čoho 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, 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?"

31. Písomné pripomienky predložili X, žalobca vo veci C-637/23, nemecká, belgická a česká vláda, ako aj Európska komisia.

Analýza

32. V záujme prehľadnosti je vhodné prejudiciálne otázky predložené vnútroštátnym súdom v týchto veciach zoskupiť tak, aby sa mohli spoločne preskúmať tie, ktoré sa týkajú tej istej právnej otázky.

33. Prvá otázka a tretia časť druhej otázky vo veci C-636/23, ako aj prvá otázka vo veci C-637/23 sa týkajú toho, či neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod môže byť predmetom súdneho preskúmania.

34. Druhá otázka vo veci C-636/23 sa týka vzťahu, ktorý existuje medzi rozhodnutím o návrate a zákazom vstupu, ktorý je k nemu pripojený, a konkrétne toho, či je členský štát oprávnený uložiť zákaz vstupu aj po uplynutí značného časového obdobia od prijatia rozhodnutia o návrate, v ktorom nebola poskytnutá lehota na dobrovoľný odchod.

35. Tretia otázka vo veci C-636/23 a druhá otázka vo veci C-637/23 sa týkajú právnych dôsledkov, ktoré z dôvodu nezákonnosti neposkytnutia lehoty na dobrovoľný odchod vyplývajú pre rozhodnutie o návrate, v ktorom táto lehota nebola poskytnutá.

36. Budem sa nimi zaoberať v tomto poradí po načrtnutí hlavných znakov relevantného právneho rámca analýzy.

O právnom rámci analýzy

37. Cieľom smernice 2008/115 je 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]

38. Hlavné znaky právneho rámca stanoveného touto smernicou sú zhrnuté v rozsudku El Dridi nasledujúcim spôsobom. [7]

39. Táto smernica presne stanovuje postup, spolu s právnymi zárukami, ktorý má každý členský štát uplatniť na návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín, a stanovuje poradie jednotlivých po sebe nasledujúcich štádií tohto postupu.

40. Článok 6 tejto smernice tak v prvom rade stanovuje povinnosť členských štátov vydať rozhodnutie o návrate každého štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na ich území. V rámci tohto úvodného štádia treba uprednostniť dobrovoľné splnenie povinnosti vyplývajúcej z rozhodnutia o návrate. Článok 7 ods. 1 smernice 2008/115 v tejto súvislosti stanovuje primeranú lehotu na dobrovoľný odchod v dĺžke od siedmich do tridsiatich dní.

41. Členské štáty však môžu upustiť od poskytnutia tejto lehoty alebo môžu poskytnúť lehotu kratšiu ako sedem dní v prípade mimoriadnych okolností výslovne stanovených v článku 7 ods. 4 tejto smernice, a to ak existuje riziko úteku alebo 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.

42. 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. [8]

43. Poradie štádií postupu návratu stanoveného smernicou 2008/115 tak zodpovedá odstupňovaniu opatrení, ktoré treba prijať na účely vykonania rozhodnutia o návrate, a to od opatrenia, ktoré ponecháva dotknutej osobe najväčšiu slobodu, čiže poskytnutie lehoty na dobrovoľný odchod, až po opatrenia, ktoré obmedzujú najviac jej slobodu, teda zaistenie v špecializovanom zariadení, pričom vo všetkých štádiách je potrebné zaistiť rešpektovanie zásady proporcionality. [9]

6 Pozri odôvodnenie 2 smernice 2008/115.

7 Rozsudok z 28. apríla 2011 (C-61/11 PPU, ďalej len „rozsudok El Dridi“, EU:C:2011:268).

8 Pozri rozsudok El Dridi, body 34 až 38.

9 Pozri rozsudok El Dridi, bod 41.

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

44. Vnútroštátny súd sa týmito otázkami v podstate pýta, či sa má článok 13 smernice 2008/115 v spojení s článkom 47 Charty vykladať v tom zmysle, že vyžaduje, aby neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod bolo možné napadnúť v rámci opravného prostriedku. [10]

45. Tieto otázky sú odôvodnené konštatovaním uvedeným v návrhoch na začatie prejudiciálneho konania, podľa ktorého má vnútroštátny súd podľa vnútroštátneho práva výlučnú právomoc rozhodovať o opravných prostriedkoch podaných proti „rozhodnutiam“, ktoré sú definované ako akýkoľvek individuálny právny akt, ktorého cieľom je zmeniť existujúci právny stav alebo zabrániť jeho zmene. V tejto súvislosti tento súd poznamenáva, že Raad van State (Štátna rada) v rozsudku, ktorým mu vrátila vec, potvrdila, že lehota na dobrovoľný odchod nijako nemení postavenie neoprávnene sa zdržiavajúceho štátneho príslušníka tretej krajiny, pričom tento je chránený len pred donucovacími opatreniami. Preto si kladie otázku, či sa treba domnievať, že neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod predstavuje len vykonávacie opatrenie, ktoré nemôže byť predmetom súdneho preskúmania.

46. Na úvod treba pripomenúť, že článok 13 ods. 1 smernice 2008/115 stanovuje, že štátny príslušník tretej krajiny má k dispozícii účinný opravný prostriedok proti rozhodnutiam vzťahujúcim sa na návrat, konkrétne proti rozhodnutiam o návrate, rozhodnutiam o zákaze vstupu a rozhodnutiam o odsune.

47. Vzhľadom na to, že toto ustanovenie sa obmedzuje na potvrdenie práva na účinný opravný prostriedok, neupresňuje, ktoré prvky rozhodnutia o návrate musí byť možné napadnúť v rámci opravného prostriedku.

48. Tieto prvky sa mi však zdajú byť určené v rozsudku Boudjlida [11].

49. Na otázku týkajúcu sa obsahu práva byť vypočutý pred prijatím rozhodnutia o návrate Súdny dvor v podstate uviedol, že každý štátny príslušník tretej krajiny má právo byť vypočutý v súvislosti s neoprávnenosťou svojho pobytu a dôvodmi, ktoré môžu podľa vnútroštátneho práva odôvodniť, aby sa vnútroštátny orgán zdržal prijatia rozhodnutia o návrate, ako aj v súvislosti so znením tohto rozhodnutia.

50. Konkrétne toto právo podľa Súdneho dvora znamená, že dotknutá osoba musí mať možnosť vyjadriť svoj názor na zákonnosť svojho pobytu a prípadné uplatnenie výnimiek stanovených v článku 6 ods. 2 a 3 smernice 2008/115, k dodržiavaniu niektorých svojich základných práv, ktorými je príslušný vnútroštátny orgán viazaný podľa článku 5 tejto smernice, ako aj k opatreniam týkajúcim sa jej návratu, konkrétne k lehote na odchod a k dobrovoľnej alebo nútenej povahe návratu. [12]

[10] Treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry v rámci postupu spolupráce zavedeného článkom 267 ZFEÚ Súdnemu dvoru prislúcha poskytnúť vnútroštátnemu súdu užitočnú odpoveď, ktorá mu umožní rozhodnúť spor, ktorý prejednáva. Z tohto pohľadu prislúcha Súdnemu dvoru v prípade potreby preformulovať otázky, ktoré mu boli predložené. Pozri najmä rozsudok z 1. augusta 2022, TL (Neprítomnosť tlmočníka a nezabezpečenie prekladu) (C-242/22 PPU, EU:C:2022:611, body 42 a 43). V prejednávanej veci je to predovšetkým článok 13 smernice 2008/115 („Opravné prostriedky“), ktorý by mal byť predmetom výkladu na účely poskytnutia užitočnej odpovede vnútroštátnemu súdu, keďže ostatné články uvedené v predmetných prejudiciálnych otázkach sú relevantné len v rámci úvah rozvinutých na účely odpovedania na ne. Navrhujem preto, aby Súdny dvor preformuloval tieto otázky len s odkazom na článok 13 tejto smernice.

[11] Rozsudok z 11. decembra 2014 (C-249/13, ďalej len „rozsudok Boudjlida“, EU:C:2014:2431).

[12] Pozri najmä rozsudok Boudjlida, body 47 až 51.

51. Okrem toho Súdny dvor uviedol, že právo byť vypočutý pred prijatím rozhodnutia o návrate musí umožniť príslušnému vnútroštátnemu orgánu prešetriť vec tak, aby mohol prijať rozhodnutie s plnou znalosťou veci a riadne odôvodniť toto rozhodnutie tak, aby si dotknutá osoba prípadne *mohla riadne uplatniť právo na opravný prostriedok*.[13] Je teda zrejmé, že aspekty, o ktorých musí byť dotknutá osoba vypočutá, medzi ktorými sa nachádza lehota na odchod a dobrovoľná alebo nútená povaha odchodu, môžu byť tiež uvádzané v rámci opravného prostriedku.

52. Z toho vyplýva, že každý neoprávnene sa zdržiavajúci štátny príslušník tretej krajiny má právo byť vypočutý, najmä pokiaľ ide o poskytnutie lehoty na dobrovoľný odchod alebo jej predĺženie, a v prípade, že táto lehota nie je poskytnutá, má právo namietať posúdenie vykonané správnymi orgánmi prostredníctvom uvedeného opravného prostriedku.

53. Kvalifikácia poskytnutia lehoty na dobrovoľný odchod za „vykonávacie opatrenie“, proti ktorému nemožno podať opravný prostriedok, na ktorej sa zakladá opačný názor, vychádza z konštatovania, podľa ktorého skutočnosť poskytnutia alebo neposkytnutia tejto lehoty nemá vplyv na protiprávnu povahu pobytu dotknutej osoby. Zdá sa mi však, že vplyv na *právne postavenie* nie je relevantným kritériom na určenie toho, či tento prvok rozhodnutia o návrate musí byť možné namietať v rámci opravného prostriedku. Hoci je pravda, že pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny ostáva počas lehoty poskytnutej na dobrovoľný návrat neoprávneným,[14] skutočnosťou zostáva, že neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod má pre *právnu situáciu* tohto štátneho príslušníka určité a nepochybne závažné dôsledky.

54. Po prvé neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod má na základe článku 8 ods. 2 smernice 2008/115 za následok okamžitú vykonateľnosť rozhodnutia o návrate, čím až do návratu dochádza k pozbaveniu záruk uvedených v článku 14 ods. 1 tejto smernice.[15] Po druhé neposkytnutie tejto lehoty má za následok vznik povinnosti dotknutého členského štátu prijať zákaz vstupu v zmysle článku 11 ods. 1 tejto smernice. Stručne povedané, ak štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa na území zdržiava neoprávnene, nebola poskytnutá lehota na dobrovoľný odchod, hrozí mu nielen riziko, že môže byť z tohto územia kedykoľvek odsunutý, ale je mu tiež uložený zákaz vstupu.

55. Nepochybne tu ide o ustanovenie rozhodnutia o návrate, proti ktorému sa musí uznať súdny prostriedok nápravy. Ak totiž článok 47 Charty stanovuje, že každý, koho práva a slobody zaručené právom Únie boli porušené, má právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom, zdá sa mi, že z toho vyplýva, že neoprávnene sa zdržiavajúci štátny príslušník tretej krajiny sa môže

[13] Pozri rozsudok Boudjlida, bod 59.

[14] Pozri rozsudok z 19. júna 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, bod 47).

[15] Podľa tohto ustanovenia: „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... 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.“

odvolávať – za podmienok stanovených v článku 13 smernice 2008/115 – na porušenie svojho práva nebyť odsunutý a proti uloženiu zákazu vstupu, teda na porušenie spôsobené tým, že mu príslušný vnútroštátny orgán odmietol poskytnúť lehotu na dobrovoľný odchod.[16]

56. Výklad, ktorý navrhujem, nie je podľa môjho názoru nijako spochybnený tvrdením uvádzaným belgickou vládou v jej písomných pripomienkach, podľa ktorého by tento výklad umožňoval podanie zdržovacích opravných prostriedkov, ktorých cieľom je výlučne právne napadnúť neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod, aj keď by základnú povinnosť návratu nebolo možné rozumne spochybniť. Zdá sa, že toto tvrdenie je založené na myšlienke, podľa ktorej neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod nemôže byť predmetom súdneho preskúmania, keďže nemá vplyv na právne postavenie dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny, čo som sa snažil vyvrátiť už vo svojich predchádzajúcich úvahách.

57. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prvú otázku a na tretiu časť druhej otázky vo veci C-636/23, ako aj na prvú otázku vo veci C-637/23 tak, že článok 13 smernice 2008/115 v spojení s článkom 47 Charty sa má vykladať v tom zmysle, že vyžaduje, aby neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod bolo možné napadnúť v rámci opravného prostriedku.

K druhej otázke vo veci C-636/23

58. Touto otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, v prípade kladnej odpovede na prvú otázku vo veci C-636/23, či sa článok 3 bod 6 a článok 11 ods. 1 smernice 2008/115 majú vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby príslušný vnútroštátny orgán po uplynutí značného obdobia uložil ešte zákaz vstupu na základe rozhodnutia o návrate, v ktorom nebola poskytnutá žiadna lehota na dobrovoľný odchod.

59. Túto otázku vysvetľuje skutočnosť, že vo veci samej boli na jednej strane rozhodnutie o návrate a zákaz vstupu, ktorý sa na ňom zakladal, zrušené vnútroštátnym súdom, a na druhej strane kasačná sťažnosť podaná proti rozsudku tohto súdu, ktorej Raad van State (Štátna rada) vyhovela, sa týkala zrušenia len rozhodnutia o návrate a nie rozhodnutia o zákaze vstupu, ktorého zrušenie vnútroštátnym súdom je teda konečné. Z toho vyplýva, že jediným rozhodnutím, ktoré dnes ostáva, je rozhodnutie o návrate, v ktorom bolo zamietnuté poskytnutie lehoty na dobrovoľný odchod.

60. Za týchto okolností a vzhľadom na to, že maximálna lehota tridsať dní na dobrovoľný odchod už uplynula, je odpoveď na otázku, či príslušný vnútroštátny orgán ešte môže uložiť zákaz vstupu, nevyhnutná na posúdenie opodstatnenosti žalobného dôvodu, ktorý v prejednávanej veci smeruje proti neposkytnutiu lehoty na dobrovoľný odchod.

61. Súdny dvor má teda posúdiť právny vzťah, ktorý spája rozhodnutie o návrate so zákazom vstupu v rámci smernice 2008/115.

[16] Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že Raad van State (Štátna rada) nesúhlasí s tým, aby v rámci opravného prostriedku podaného výlučne proti zákazu vstupu mohol byť uplatnený dôvod smerujúci proti neposkytnutiu lehoty na dobrovoľný odchod, najmä preto, že ide o dôvod proti inému rozhodnutiu. Ak by opravný prostriedok nebol priznaný, mohlo by to teda podľa vnútroštátneho súdu viesť k situáciám, v ktorých by samotný právny základ uloženia zákazu vstupu nemohol byť účinne napadnutý. Pokiaľ ide o mňa, obmedzím sa na uvedenie toho, že tento dôvod by mal byť povolený v rámci opravného prostriedku proti rozhodnutiu o zákaze vstupu vzhľadom na to, že účinný opravný prostriedok proti rozhodnutiam o zákaze vstupu, tak ako je stanovený v článku 13 ods. 1 smernice 2008/115, musí nevyhnutne umožniť napadnúť ich zákonnosť. Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 15. októbra 1987, Heylens a i. (222/86, EU:C:1987:442, bod 15).

62. Ako uvádza vnútroštátny súd, na účely tohto posúdenia sú relevantné článok 3 bod 6 a článok 11 ods. 1 smernice 2008/115. Prvý článok definuje „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“. [17] Inými slovami, toto rozhodnutie 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“. [18] Druhý uvedený článok stanovuje, že „k rozhodnutiam o návrate sa *pripája* zákaz vstupu: a) ak sa nestanovila lehota na dobrovoľný odchod, alebo b) ak sa nesplnila povinnosť návratu“, pričom dodáva, že „[v] ostatných prípadoch sa k rozhodnutiam o návrate môže pripojiť zákaz vstupu“. [19]

63. Konkrétnejšie, vnútroštátny súd sa pýta na výklad týchto ustanovení, tak ako vyplýva v rozsudku Westerwaldkreis [20].

64. Je potrebné pripomenúť, že vo veci, v ktorej bol vydaný tento rozsudok, sa Súdny dvor zaoberal otázkou týkajúcou sa zlučiteľnosti zachovania v platnosti zákazu vstupu uloženého členským štátom štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa nachádzal na území tohto členského štátu a bolo voči nemu vydané právoplatné rozhodnutie o vyhostení, so smernicou 2008/115, keď rozhodnutie o návrate prijaté vo vzťahu k tomuto štátnemu príslušníkovi bolo zrušené.

65. Ako uvádza vnútroštátny súd, Súdny dvor v bode 52 tohto rozsudku rozhodol, že zo znenia vyššie uvedených ustanovení vyplýva, že „‚zákaz vstupu‘ má doplniť rozhodnutie o návrate“.

66. Pokiaľ ide o mňa, nemyslím si, že použitie slovesa „doplniť“ naznačuje, že zákaz vstupu možno pripojiť len *súčasne* alebo *iba po krátkom období* k rozhodnutiu o návrate, v ktorom sa odmietla poskytnúť lehota na dobrovoľný odchod. To je podľa môjho názoru zrejmé, keď sa časť vety uvedenej v predchádzajúcom bode dá do kontextu.

67. Súdny dvor totiž v nadväznosti na uvedený bod 52 spresnil, že zákaz vstupu má doplniť rozhodnutie o návrate, „pričom dotknutej osobe zakazuje po určité obdobie po jej ‚návrate‘…, a teda po jej odchode z územia členského štátu, opätovne vstúpiť na toto územie a následne sa na ňom zdržiavať“, pričom dodáva, že „[z]ákaz vstupu vyvoláva v dôsledku toho svoje účinky až od okamihu, keď dotknutá osoba skutočne opustí územie členských štátov“. Súdny dvor tak v bode 54 tohto rozsudku rozhodol, že „ak zákaz vstupu… môže vyvolávať svoje vlastné právne účinky až po dobrovoľnom alebo nútenom výkone rozhodnutia o návrate, nemôže byť ponechaný v platnosti po zrušení tohto rozhodnutia o návrate“.

[17] Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[18] Pozri odôvodnenie 14 smernice 2008/115.

[19] Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[20] Rozsudok z 3. júna 2021 (C-546/19, EU:C:2021:432).

68. Z toho vyplýva, že sloveso „doplniť“ sa v skutočnosti používa vo význame „byť doplnkom“ k rozhodnutiu o návrate a odkazuje na *vecnú väzbu*, podľa ktorej toto rozhodnutie predstavuje v zásade nevyhnutný predpoklad platnosti zákazu vstupu.[21] Nevyhnutnosť časovej väzby sa naproti tomu z tohto istého rozsudku nedá vyvodiť.

69. V každom prípade nemožno tvrdiť, že takáto časová väzba medzi rozhodnutím o návrate a zákazom vstupu je vyžadovaná relevantnými ustanoveniami. Takéto konštatovanie by sa totiž nemohlo zakladať na znení článku 11 ods. 1 písm. a) smernice 2008/115, ktorý stanovuje možnosť zákazu vstupu prijatého v dôsledku neposkytnutia lehoty na dobrovoľný odchod. Okrem toho je toto konštatovanie pravdepodobne v rozpore s článkom 11 ods. 1 písm. b), ktorý odkazuje na situáciu, keď povinnosť návratu nebola splnená v lehote poskytnutej v rozhodnutí o návrate na dobrovoľný odchod, a v dôsledku toho bol prijatý zákaz vstupu. Keďže zákaz vstupu bol uložený v neskoršom štádiu v porovnaní s rozhodnutím o návrate, táto posledná uvedená hypotéza nevyhnutne znamená, že sa nevyžaduje vzťah simultánnosti medzi rozhodnutím o návrate a zákazom vstupu.[22]

70. Z toho vyplýva, že vnútroštátnemu orgánu príslušnému na uloženie zákazu vstupu pripojeného k rozhodnutiu o návrate, v ktorom nebola poskytnutá lehota na dobrovoľný odchod, sa neukladá žiadne časové obmedzenie. Tento orgán ho teda môže uložiť aj v prípade, že od prijatia rozhodnutia o návrate uplynulo značné obdobie.

71. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na druhú otázku vo veci C-636/23 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 uplynutí značného časového obdobia 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 o druhej otázke vo veci C-637/23

72. Vnútroštátny súd sa týmito otázkami v podstate pýta, či sa článok 7 a článok 3 bod 4 smernice 2008/115 majú vykladať v tom zmysle, že ustanovenie týkajúce sa lehoty na dobrovoľný odchod predstavuje podstatný znak rozhodnutia o návrate, takže v prípade konštatovania nezákonnosti, pokiaľ ide o túto lehotu, rozhodnutie o návrate stráca platnosť v celom rozsahu. V opačnom prípade 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.

[21] Osobitosti skutkového rámca vysvetľujú, prečo v rozsudku z 27. apríla 2023, M.D. (Zákaz vstupu do Maďarska) (C-528/21, EU:C:2023:341), Súdny dvor neprihliadol na skutočnosť, že predtým, ako bol voči dotknutému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny uložený zákaz vstupu, nebolo voči nemu prijaté rozhodnutie o návrate. Po prvé zákaz vstupu voči tomuto štátnemu príslušníkovi bol prijatý v rámci rozhodnutia, ktorým mu členský štát odňal, z rovnakého dôvodu ako je ten, ktorý odôvodnil daný zákaz, jeho právo na pobyt na území tohto štátu, a po druhé uvedený štátny príslušník opustil územie daného štátu s cieľom vydať sa do iného členského štátu pred prijatím uvedeného zákazu. Výklad Súdneho dvora bol vedený potrebou vyhnúť sa tomu, aby mohli členské štáty ľahko obísť pravidlá, ktoré podľa smernice 2008/115 upravujú uloženie tohto zákazu. Stačilo by im totiž počkať, kým štátny príslušník tretej krajiny, ktorému bolo právo na pobyt zamietnuté alebo odňaté, opustí ich územie, a až potom prijať zákaz vstupu, aby bol tento zákaz automaticky oslobodený od dodržiavania týchto pravidiel.

[22] Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Pikamäe vo veci Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:105, bod 74).

73. Na úvod treba pripomenúť, že smernica 2008/115 stanovuje právny režim dobrovoľného odchodu a dôsledky, ktoré zo zamietnutia poskytnutia lehoty na dobrovoľný odchod vyplývajú pre právne postavenie dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny, pričom však výslovne neuvádza, čo sa stane s rozhodnutím o návrate v prípade, že by takéto zamietnutie bolo nezákonné.

74. Podľa vnútroštátneho súdu tieto dôsledky závisia od právnej povahy lehoty na dobrovoľný odchod. Ako uvádza tento súd, judikatúra Súdneho dvora ponúka v tomto smere veľmi užitočné odkazy v rozsudku Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság [23]. Pokiaľ ide o otázku, či rozhodnutie, ktorým sa mení cieľová krajina uvedená v skoršom rozhodnutí o návrate, musí byť kvalifikované ako nové rozhodnutie o návrate, Súdny dvor predovšetkým konštatoval, že z definície pojmu „rozhodnutie o návrate“, tak ako je stanovená v článku 3 bode 4 smernice 2008/115, vyplýva, že uloženie alebo stanovenie povinnosti návratu predstavuje *jeden z dvoch podstatných znakov rozhodnutia o návrate* a že takúto povinnosť návratu nemožno vyjadriť bez identifikácie cieľovej krajiny. Následne z toho vyvodil, že zmena cieľovej krajiny uvedenej v skoršom rozhodnutí o návrate je taká podstatná, že sa treba domnievať, že príslušný vnútroštátny orgán prijal nové rozhodnutie o návrate. [24]

75. Otvára sa preto otázka, či to analogicky s touto vecou znamená – pokiaľ by vnútroštátny súd konštatoval nezákonnosť ustanovenia týkajúceho sa lehoty na dobrovoľný odchod a príslušný vnútroštátny orgán by bol povinný vložiť nové ustanovenie týkajúce sa tejto lehoty – zmenu podstatného znaku rozhodnutia o návrate (povinnosť návratu) a vyžadovalo by to teda prijatie nového rozhodnutia o návrate týmto orgánom.

76. Inými slovami je potrebné overiť, či ustanovenie týkajúce sa lehoty na dobrovoľný odchod tvorí, tak ako údaj o cieľovej krajine, neoddeliteľnú súčasť povinnosti návratu, na základe čoho by nezákonnosť postihujúca toto rozhodnutie o lehote mala za následok stratu platnosti rozhodnutia o návrate v celom rozsahu.

77. Nasledujúce úvahy ma vedú k navrhnutiu kladnej odpovede na túto otázku.

78. V prvom rade je potrebné 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 „povinnosť návratu“ znamená pre dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny povinnosť vrátiť sa, buď *dobrovoľne, alebo nútene*, do cieľovej krajiny, z čoho sa dá predpokladať, že konštatovanie, ktorým príslušný vnútroštátny orgán rozhodne o udelení povolenia na dobrovoľný odchod, prípadne s poskytnutím lehoty na tento účel, je neoddeliteľnou súčasťou povinnosti návratu.

79. Okrem toho treba uviesť, že ustanovenie týkajúce sa lehoty na dobrovoľný odchod *prispieva* k všeobecnému cieľu smernice 2008/115.

80. Súdny dvor už totiž rozhodol, že cieľom článku 7 smernice 2008/115 tým, že stanovuje, že členské štáty majú v zásade povinnosť poskytnúť neoprávnene sa zdržiavajúcim štátnym príslušníkom tretích krajín lehotu na dobrovoľný odchod, je okrem iného zabezpečiť dodržiavanie základných práv týchto štátnych príslušníkov pri vykonávaní rozhodnutia o návrate. Podľa Súdneho dvora cieľom tohto článku, v súlade so všeobecným cieľom sledovaným touto

[23] Rozsudok zo 14. mája 2020 (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

[24] Pozri 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, body 114 až 116).

smernicou, tak ako vyplýva z jej odôvodnení 2 a 11, je zavedenie účinnej politiky odsunu a repatriácie založenej na spoločných normách a právnych zárukách, aby dotknuté osoby boli vrátené humánnym spôsobom a pri úplnom rešpektovaní ich základných práv a dôstojnosti.[25]

81. Z toho vyvodzujem, že pojem „povinnosť návratu“ ako podstatný znak rozhodnutia o návrate treba chápať tak, že odráža rovnováhu medzi účinnosťou politiky odsunu a rešpektovaním základných práv dotknutých osôb. Akýkoľvek výklad, podľa ktorého ustanovenie týkajúce sa lehoty na dobrovoľný odchod netvorí neoddeliteľnú súčasť povinnosti návratu, by podľa môjho názoru ohrozil túto rovnováhu a bol by tak v rozpore s cieľom smernice 2008/115.

82. Na rozdiel od belgickej a nemeckej vlády sa mi zdá, že tento záver nie je vyvrátený druhou a treťou vetou článku 7 ods. 1 smernice 2008/115, podľa ktorých „[č]lenské 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“. Aj za predpokladu, že by členský štát využil možnosť, ktorú mu toto ustanovenie poskytuje (čo nie je prípad prejednávanej veci), ustanovenie týkajúce sa lehoty na dobrovoľný odchod by sa nachádzalo v rozhodnutí o návrate aj v prípade, keď dotknutý štátny príslušník nepodal žiadnu žiadosť. V takom prípade by toto ustanovenie oznamovalo neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod z dôvodu nedodržania procesnej podmienky, ktorej podlieha posúdenie týkajúce sa tejto lehoty.

83. Z toho vyplýva, že nezákonnosť postihujúca uvedené ustanovenie by mala vplyv na povinnosť návratu, a v dôsledku toho aj na rozhodnutie o návrate ako celku.

84. Tento výklad má tiež tú výhodu, že v niektorých členských štátoch robí zanedbateľným riziko, že príslušný vnútroštátny orgán pristúpi k výkonu rozhodnutia o návrate, v ktorom by nezákonným bolo len ustanovenie týkajúce sa lehoty na dobrovoľný odchod, a to pred rozhodnutím o opravnom prostriedku podanom proti takémuto rozhodnutiu. Pripomínam totiž, že v súlade s článkom 13 ods. 2 smernice 2008/115 členské štáty majú *možnosť* a nie povinnosť stanoviť, že podanie opravného prostriedku proti rozhodnutiu o návrate má za následok dočasné pozastavenie výkonu tohto rozhodnutia,[26] a sú povinné len stanoviť, že súd, ktorý rozhoduje o veci, *môže* v individuálnom prípade rozhodnúť o dočasnom pozastavení tohto výkonu.

85. Napokon treba spresniť, že navrhovaný výklad nemožno spochybniť nasledujúcimi tvrdeniami. Po prvé nemecká vláda vo svojich písomných pripomienkach konštatuje, že v súlade so znením článku 7 ods. 2 v spojení s článkom 14 ods. 2 smernice 2008/115 možno lehotu na dobrovoľný odchod predĺžiť jednoduchým písomným potvrdením a že v súlade s článkom 8 ods. 2 tejto smernice možno túto lehotu skrátiť v prípade vzniku jedného z rizík stanovených v článku 7 ods. 4 tejto smernice bez toho, aby bolo potrebné prijať nové rozhodnutie o návrate.

[25] Pozri rozsudok z 11. júna 2015, Zh. a O. (C-554/13, EU:C:2015:377, body 47 a 48). Skutočnosť, že nútený návrat môže prípadne narušiť dôstojnosť dotknutej osoby, možno odvodiť zo znenia článku 8 ods. 4 smernice 2008/115, podľa ktorého „[v] prípade, že členské štáty použijú na odsun štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa odsunu bráni, ako poslednú možnosť donucovacie opatrenia, takéto opatrenia musia byť primerané a použitie sily nesmie prekročiť rozumnú mieru. Tieto opatrenia sa uplatňujú v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi a v súlade so základnými právami a pri riadnom rešpektovaní dôstojnosti a telesnej integrity dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny“.

[26] Pozri najmä uznesenie z 5. mája 2021, CPAS de Liège (C-641/20, EU:C:2021:374, bod 22). Naproti tomu opravný prostriedok podaný proti rozhodnutiu o návrate *musí* mať, na účely zabezpečenia dodržiavania požiadaviek voči dotknutému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny vyplývajúcich zo zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia a z článku 47 Charty, odkladný účinok, keďže toto rozhodnutie môže dotknutého štátneho príslušníka vystaviť vážnemu riziku zaobchádzania, ktoré je v rozpore s článkom 18 Charty v spojení s článkom 33 Ženevského dohovoru, alebo zaobchádzaniu odporujúcemu článku 19 ods. 2 Charty. Pozri v tomto zmysle rozsudky z 18. decembra 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, body 52 a 53), ako aj zo 17. decembra 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, body 57 a 58).

Táto vláda sa domnieva, že ak by lehota na dobrovoľný odchod nebola oddeliteľná od rozhodnutia o návrate, každá zmena tejto lehoty by mala viesť k prijatiu nového rozhodnutia o návrate so zmenenou lehotou. Pokiaľ ide o prvú hypotézu, podľa môjho názoru stačí uviesť, že zmena, akou je predĺženie lehoty na dobrovoľný odchod, neznamená nové posúdenie splnenia podmienok na udelenie tejto lehoty príslušným vnútroštátnym orgánom. Pokiaľ ide o druhú hypotézu, nesúhlasím s názorom uvedenej vlády, že nie je potrebné prijať nové rozhodnutie o návrate. Vzhľadom na to, že táto hypotéza nastane, keď príslušný vnútroštátny orgán konštatuje vznik jedného z rizík uvedených v článku 7 ods. 4 smernice 2008/115, nevyhnutne vedie k prehodnoteniu týchto podmienok. Preto sa domnievam, že je potrebné vydať nové rozhodnutie o návrate.

86. Po druhé nemecká vláda sa na podporu svojho stanoviska odvoláva na prvú časť oddielu 1.4 „príručky o návrate“,[27] ktorá stanovuje: „[v]ymedzenie pojmu ‚rozhodnutie o návrate‘ je zamerané na dva základné prvky. Rozhodnutie o návrate musí obsahovať: 1) vyhlásenie týkajúce sa nelegálnosti pobytu a 2) uloženie povinnosti návratu. Rozhodnutie o návrate môže obsahovať ďalšie prvky, ako napríklad zákaz vstupu, lehotu na dobrovoľný odchod, určenie krajiny návratu“. V tejto súvislosti sa obmedzím na pripomenutie toho, že hoci táto príručka predstavuje referenčný nástroj pre orgány členských štátov, ktoré majú právomoc vykonávať úlohy spojené s návratom neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín, odporúčanie, ku ktorému je priložená, nemá záväzný účinok.[28] To vysvetľuje prečo Súdny dvor už dvakrát vyjadril nesúhlas s výkladom ustanovení smernice 2008/115, aký sa odporúča v uvedenej príručke.[29]

87. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na tretiu otázku vo veci C-636/23 a na druhú otázku vo veci C-637/23 tak, že článok 7 a článok 3 bod 4 smernice 2008/115 sa majú vykladať v tom zmysle, že ustanovenie týkajúce sa lehoty na dobrovoľný odchod tvorí neoddeliteľnú súčasť povinnosti návratu, a preto v prípade konštatovania nezákonnosti v súvislosti s týmto ustanovením rozhodnutie o návrate stráca platnosť v celom rozsahu.

Návrh

88. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položila Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pre cudzinecké spory, Belgicko), takto:

1. Článok 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, v spojení s článkom 47 Charty základných práv Európskej únie

   sa má vykladať v tom zmysle, že:

   vyžaduje, aby neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod bolo možné napadnúť v rámci opravného prostriedku.

[27] Príručka o návrate sa nachádza v prílohe k odporúčaniu Komisie (EÚ) 2017/2338 zo 16. novembra 2017, ktorým sa stanovuje spoločná „príručka o návrate“, ktorú majú používať príslušné orgány členských štátov pri vykonávaní úloh spojených s návratom (Ú. v. EÚ L 339, 2017, s. 83).

[28] Pozri rozsudok z 3. júna 2021, Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432, bod 47).

[29] Okrem rozsudku z 3. júna 2021, Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432, bod 47), pozri 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, body 114 až 116).

2. 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 uplynutí značného obdobia uložiť zákaz vstupu na základe rozhodnutia o návrate, v ktorom nebola poskytnutá lehota na dobrovoľný odchod.

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

   sa majú vykladať v tom zmysle, že:

   ustanovenie týkajúce sa lehoty na dobrovoľný odchod tvorí neoddeliteľnú súčasť povinnosti návratu, a preto v prípade konštatovania nezákonnosti v súvislosti s týmto ustanovením rozhodnutie o návrate stráca platnosť v celom rozsahu.