

**Vec C-636/23**

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1  
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

**Dátum podania:**

24. október 2023

**Vnútroštátny súd:**

Raad voor Vreemdelingenbetwistingen

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

16. október 2023

**Žalobca:**

W

**Žalovaný:**

Belgische Staat

---

PRACOVNÝ DOKUMENT

## **Predmet konania vo veci samej**

Žalobca podal na vnútroštátnom súde žalobu o zrušenie rozhodnutia o návrate. Žalobe bolo formou rozsudku vyhovené pre chybu v odôvodnení rozhodnutia o neposkytnutí lehoty na dobrovoľný odchod. Žalovaný podal kasačnú sťažnosť na Raad van State (Štátna rada, Belgicko) na najvyšší správny súd. Po zrušení jeho prvého rozsudku musí vnútroštátny súd znovu rozhodnúť o rozhodnutí o návrate.

## **Predmet a právny základ návrhu**

Vnútroštátnemu súdu sa predkladá otázka, či poskytnutie lehoty na odchod je iba vykonávacím opatrením, pokiaľ ide o rozhodnutie o návrate, alebo či predstavuje podstatnú súčasť tohto rozhodnutia, proti ktorej možno podať opravný prostriedok, a jej neplatnosť vedie k zrušeniu rozhodnutia o návrate ako celku. Odpoveď na túto otázku ovplyvní aj podmienky, za ktorých možno uložiť zákaz vstupu. Článok 267 ZFEÚ.

## **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 vykladať v tom zmysle, že bránia tomu, aby bolo neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod považované len za spôsob výkonu, ktorý 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 zákaz vstupu aj po značnom časovom období, 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, 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 základných práv Európskej únie, aby bolo v rámci žaloby proti rozhodnutiu

o návrate možné takisto spochybníť zákonnosť rozhodnutia o tom, že sa neposkytne žiadna lehota na dobrovoľný odchod, ak inak už nie je možné účinným spôsobom spochybníť zákonnosť právneho základu pre zákaz vstupu?

3. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku: Majú sa výrazy „[sa] poskytnú 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 sa mal Súdny dvor EÚ domnievať, 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?

### **Citované predpisy a judikatúra Únie**

Smernica 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, článok 3 body 4, 6 a 8, článok 6 ods. 1, článok 7 ods. 1 a 4, článok 8 ods. 1, 2 a 4, článok 11 ods. 1 a článok 13

Charta základných práv Európskej únie, článok 47

Rozsudky Súdneho dvora EÚ z 11. júna 2015, Zh. a O. (C-554/13, body 46, 47, 49, 50 a 54), z 28. apríla 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, body 35 až 38 a 51), z 11. decembra 2014, Boudjlida (C-249/13, bod 51), a zo 14. mája 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU, bod 115)

### **Citované vnútroštátne predpisy**

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 sa a vyhostení; ďalej len „Vreemdelingenwet“):

Článok 1 § 1 body 6 a 8, ktorý ako transpozícia článku 3 bodov 4 a 6 smernice 2008/115 definuje pojmy „rozhodnutie o vyhostení“ a „zákaz vstupu“.

Článok 7 body 1 a 3 podľa ktorého môžu vnútroštátne orgány nariadiť opustenie belgického štátneho územia, ak cudzinec nemá potrebné doklady a na základe svojho správania by mohol narušiť verejný poriadok alebo národnú bezpečnosť.

Článok 74/11 § 1: „Dĺžka trvania zákazu vstupu sa určí s prihliadnutím na okolnosti jednotlivého prípadu. Rozhodnutia o vyhostení sú... pripojené k zákazu vstupu na maximálne tri roky..., ak nebola poskytnutá lehota na dobrovoľný odchod... [a] viac ako päť rokov..., ak štátny príslušník tretej krajiny predstavuje vážnu hrozbu pre verejný poriadok alebo národnú bezpečnosť.“

Článok 74/14: „§ 1. V rozhodnutí o vyhostení je stanovená lehota tridsať dní na opustenie štátneho územia. ... § 2. Kým plynie lehota na dobrovoľný odchod, štátny príslušník tretej krajiny je chránený pred núteným vyhostením. ... § 3. Od lehoty uvedenej v § 1 sa možno odchyliť, ak... existuje riziko úteku [alebo]... štátny príslušník tretej krajiny predstavuje hrozbu pre verejný poriadok alebo národnú bezpečnosť... V tomto prípade je v rozhodnutí o vyhostení stanovená lehota kratšia ako sedem dní alebo žiadna lehota.“

Kasačný rozsudok č. 254.377 Raad van State (Štátna rada) z 1. septembra 2022

#### **Zhrnutie skutkového stavu a konania**

- 1 Žalobca, marocký štátny príslušník, bol 7. júna 2019 odsúdený za drogový trestný čin na trest odňatia slobody. Dňa 18. júla 2019 ho Belgicko vyzvalo, aby opustil belgické štátne územie (ďalej len „rozhodnutie o návrate“) a uložilo mu zákaz vstupu na osem rokov.
- 2 V odôvodnení rozhodnutia o návrate bolo uvedené, že žalobca nemá platné doklady o pobyte a existuje riziko, že svojím správaním naruší verejný poriadok a utečie. Pre toto nebezpečenstvo mu nebola poskytnutá lehota na dobrovoľný návrat.
- 3 Žalobe o prerušenie výkonu a zrušenia rozhodnutia o návrate a zákazu vstupu, ktorú žalobca podal na Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pre cudzinecké spory, Belgicko; ďalej len „Raad“) sa čiastočne vyhovel. Proti zrušeniu rozhodnutia o návrate, nie však zákazu vstupu, podal žalovaný následne kasačnú sťažnosť na Raad van State (Štátna rada). Vzhľadom na predmet kasačnej sťažnosti tento súd zrušil rozsudok, len pokiaľ ide o rozhodnutie o návrate. Raad o ňom teraz musí znova rozhodnúť.
- 4 Raad pôvodne vyhlásila rozhodnutie o návrate za neplatné, pretože odmietnutie poskytnúť lehotu na dobrovoľný odchod bolo nesprávne odôvodnené. V rozpore s judikatúrou Súdneho dvora EÚ totiž nebola hrozba ohrozenia verejného poriadku a riziko úteku posúdené individuálne vo vzťahu k žalobcovi. Vzhľadom na to, že rozhodnutie o neposkytnutí lehoty na dobrovoľný odchod predstavuje kľúčovú, resp. základnú súčasť rozhodnutia o návrate, muselo byť toto rozhodnutie teda ako celok vyhlásené za neplatné.

- 5 Naproti tomu Raad van State (Štátna rada) však vo svojom kasačnom rozsudku rozhodla, že lehota na dobrovoľný odchod predstavuje len vykonávacie opatrenie, pretože žalobca mal v čase, keď bolo vydané rozhodnutie o návrate, už toto právne postavenie a v každom prípade jeho pobyt nebol legálny. Lehota preto nie je kľúčovou súčasťou rozhodnutia o návrate. Raad teda porušila články 7 a 74/14 Vreemdelingenwet, keď konštatovala opak.

### **Hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej**

- 6 Rozhodnutie o návrate predstavuje podľa názoru žalobcu neoddeliteľne spojené administratívne rozhodnutie, ktoré musí obsahovať dve časti, a to dôvod príkazu opustiť štátne územie a lehotu na jeho vykonanie. Odvoláva sa pritom na článok 3 body 4 a 8 smernice 2008/115. Očividná nezákonnosť v odôvodnení odmietnutia poskytnúť lehotu na dobrovoľný odchod vedie k nezákonnosti celého rozhodnutia o návrate. Podľa rozsudku Súdneho dvora EÚ z 11. júna 2015, Zh. a O. (C-554/13), možno iba za mimoriadnych okolností poskytnúť kratšiu lehotu na dobrovoľný odchod, alebo upustiť od jej poskytnutia, a v tomto prípade musí byť k dispozícii účinný opravný prostriedok.
- 7 Žalovaný sa domnieva, že lehota na vykonanie rozhodnutia o návrate je len vykonávacím opatrením k tomuto rozhodnutiu a nemení právne postavenie žalobcu. Podľa článku 7 ods. 1 smernice 2008/115 môžu členské štáty ustanoviť, že lehota sa poskytne len na základe žiadosti dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny. Táto lehota preto nemôže byť kľúčovou súčasťou rozhodnutia o návrate. Napadnutie tejto lehoty alebo jej absencia teda nemôže viesť k nezákonnosti rozhodnutia o návrate.

### **Zhrnutie odôvodnenia návrhu**

- 8 Rozsudok Raad van State (Štátna rada) v prejednávanej veci nemá účinok len v jednotlivom prípade. Podľa belgickej právnej úpravy je Raad povinná rešpektovať judikatúru tohto najvyššieho správneho súdu. Raad, ktorá má vo svetle rozhodnutí Raad van State pochybnosti o výklade judikatúry Súdneho dvora EÚ, sa vzhľadom na prednosť práva Únie domnieva, že je povinná zistiť, či je rozhodnutie, ktoré vydala Raad van State, v súlade s právom Únie.
- 9 Prvá otázka sa týka toho, aká je povaha poskytnutia lehoty na dobrovoľný odchod. Raad van State sa domnieva, že táto lehota je iba vykonávacím opatrením – ktoré nie je možné napadnúť –, avšak podľa Raad je kľúčovou súčasťou, ktorú určite možno napadnúť.
- 10 V rozsudkoch El Dridi (C-61/11 PPU), Zh. a O. (C-554/13) a Boudjlida (C-249/13) Raad vidí náznaky, ktoré svedčia v prospech jej názoru. Hoci Súdny dvor EÚ spomína opatrenia „na vykonávanie rozhodnutí o návrate“, tieto opatrenia musia byť predsa len v súlade so zásadou proporcionality, musia sa prijímať na základe konkrétneho prípadu a podľa objektívnych kritérií a musia

umožniť vypočítanie dotknutej osoby pred vydaním rozhodnutia. Z toho možno odvodiť, že – na zaručenie praktického účinku článku 7 ods. 4 smernice 2008/115 – musí mať cudzinec k dispozícii účinný opravný prostriedok proti rozhodnutiu neposkytnúť žiadnu lehotu na dobrovoľný odchod.

- 11 Z judikatúry Súdneho dvora EÚ by okrem toho bolo možné odvodiť, že právnym dôsledkom takého rozhodnutia je nielen to, že výkon sa v súlade s článkom 8 ods. 2 smernice 2008/115 môže uskutočniť okamžite, ale aj to, že podľa článku 11 ods. 1 písm. a) smernice obsahuje toto rozhodnutie povinnosť uložiť zákaz vstupu ako súčasť rozhodnutia o návrate. Ak nie je k dispozícii žiadny opravný prostriedok proti neposkytnutiu lehoty na návrat, ktorá teda tvorí základ pre zákaz vstupu, tak následne neexistuje ani žiadna možnosť podať opravný prostriedok proti zákazu vstupu.
- 12 Raad predkladá druhú otázku, pretože po kasačnej sťažnosti musí rozhodnúť už len o rozhodnutí o návrate, ale nie o pôvodnom zákaze vstupu – ktorý bol vyhlásený za neplatný – a ktorý z neho vychádzal. Pri posudzovaní žalobného dôvodu, ktorý smeruje proti skutočnosti, že nebola poskytnutá žiadna lehota na dobrovoľný odchod, je potrebné objasniť, ako sa majú vykladať výrazy „sa pripája“ v článku 11 ods. 1 smernice 2008/115, resp. „je pripojené k rozhodnutiu o návrate“ v definícii zákazu vstupu v článku 3 bode 6 tejto smernice. Je to dôležité pre to, aby sme vedeli, či príslušný orgán má ešte aj teraz možnosť alebo prípadne povinnosť uložiť nový zákaz vstupu v rámci zostávajúcej časti rozhodnutia o návrate po zrušení pôvodného zákazu vstupu, alebo či v rámci tohto starého rozhodnutia o návrate nemožno uložiť žiadny nový zákaz vstupu.
- 13 Ani zo smernice 2008/115, ani z judikatúry Súdneho dvora EÚ nemožno jednoznačne odvodiť, koľko času môže uplynúť medzi rozhodnutím o návrate a zákazom vstupu.
- 14 Súdny dvor EÚ opakovane potvrdil povinnosť podľa článku 11 ods. 1 smernice 2008/115 spojiť zákaz vstupu s rozhodnutím o návrate, ktoré nestanovuje lehotu na dobrovoľný odchod. Podľa príručky Komisie o návrate (Ú. v. EÚ L 339, 2017, s. 83) možno zákaz vstupu uložiť aj neskôr ako dodatočné opatrenie k už vydanému rozhodnutiu o návrate.
- 15 Z rozsudku z 3. júna 2021, BZ (C-546/19), však Raad odvodzuje, že zo znenia článku 11 ods. 1 smernice 2008/115 vyplýva, že „zákaz vstupu“ má doplniť rozhodnutie o návrate. Zdá sa, že sloveso „doplniť“ naznačuje, že zákaz vstupu môže byť s rozhodnutím o návrate spojený výlučne okamžite alebo po krátkom čase.
- 16 Ak by výrazy „je pripojené“ a „sa pripája“ bránili tomu, aby ešte dlhší čas po rozhodnutí o návrate mohol alebo musel byť vydaný zákaz vstupu, vzniká otázka, či zákaz vstupu musí byť uložený súčasne s takýmto rozhodnutím o návrate, alebo v primerane krátkej lehote po ňom.

- 17 Ak tomu tieto výrazy nebránia, otázkou ostáva, či z práva na účinný prostriedok nápravy vyplýva, že musí existovať možnosť spochybniť zákonnosť rozhodnutia o neposkytnutí lehoty na dobrovoľný odchod, ak by inak zákonnosť právneho základu pre zákaz vstupu už viac nebolo možné spochybniť.
- 18 Tretia otázka slúži na to, aby bolo možné posúdiť žalobný dôvod týkajúci sa neposkytnutia lehoty na dobrovoľný odchod. Ak odpoveď na prvú otázku znie, že určenie lehoty v rozhodnutí o návrate predstavuje napadnuteľný právny akt, a ak sa konštatuje, že z dôvodu porušenia článku 7 ods. 4 smernice 2008/115 je táto lehota nezákonná, povedie to potom k neplatnosti celého rozhodnutia o návrate? Inými slovami: Je rozhodnutie o návrate tvorené konštatovaním nelegálneho pobytu na štátnom území a rozhodnutím o (ne)poskytnutí lehoty na dobrovoľný odchod a sú tieto časti neoddeliteľne spojené?
- 19 Zo spojky „a“ v definícii rozhodnutia o návrate v článku 3 bode 4 smernice 2008/115 je možné odvodiť, že povinnosť návratu so stanovením lehoty, v rámci ktorej sa tento návrat musí uskutočniť, predstavuje podstatnú alebo kľúčovú súčasť takého rozhodnutia. Podľa rozsudku Országos Idegenrendeszeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU) uloženie alebo stanovenie povinnosti návratu predstavuje jeden z dvoch podstatných znakov rozhodnutia o návrate. Ak súd určí, že lehota bola stanovená nezákonne, zmení to podstatný bod rozhodnutia o návrate?
- 20 Zo slovného spojenia „sa poskytne primeraná lehota“ v článku 7 ods. 1 smernice 2008/115 zrejme vyplýva, že rozhodnutie o návrate musí vždy obsahovať určenie lehoty, zatiaľ čo z ďalšieho znenia článku 7 ods. 1, podľa ktorého „[č]lenské štáty môžu vo svojich vnútroštátnych právnych predpisoch ustanoviť, že takáto lehota sa poskytne len na základe žiadosti dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny“, možno odvodiť, že stanovenie lehoty na vykonanie rozhodnutia o návrate nepredstavuje podstatnú alebo kľúčovú súčasť.
- 21 Je nutné poukázať na to, že Belgicko nevyužilo možnosť členských štátov uvedenú v bode 20 a Raad nemá právomoc sama stanoviť lehotu alebo vydať nové rozhodnutie o návrate.
- 22 Ak neposkytnutie lehoty nie je kľúčovou súčasťou rozhodnutia o návrate, podľa názoru Raad vzniká otázka praktického rozsahu a vykonateľnosti rozhodnutia o návrate, v ktorom je vynechaný prvok lehoty.