



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
JEAN RICHARD DE LA TOUR
prednesené 4. júna 2026¹

Vec C-182/26 PPU [Hardeker]¹

DL
proti
Minister van Asiel en Migratie

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (súd v Haagu, zasadajúci v Haarleme, Holandsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Naliehavé prejudiciálne konanie –
Prisťahovalecká politika – Návrat štátnych príslušníkov tretích krajín neoprávnene sa
zdržiavajúcich v členskom štáte – Smernica 2008/115/ES – Výkon rozhodnutia o návrate –
Rozhodnutie o návrate uvádzajúce viac než jednu cieľovú krajinu – Článok 5 – Zásada zákazu
vyhostenia alebo vrátenia – Článok 15 – Zaistenie na účely odsunu –
Preskúvanie dodržiavania podmienok zákonnosti tohto zaistenia“

I. Úvod

1. Z článku 6 ods. 1 smernice 2008/115/ES² v zásade vyplýva, že ak sa preukáže neoprávnenosť pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny, voči tomuto štátnemu príslušníkovi sa musí vydať rozhodnutie o návrate. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora toto rozhodnutie musí nielen vyhlásiť pobyt dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny za neoprávnený a uložiť mu alebo ustanoviť povinnosť návratu, ako to výslovne stanovuje článok 3 bod 4 tejto smernice, ale tiež identifikovať tretiu krajinu, do ktorej sa má dobrovoľne vrátiť alebo byť vyhostený, teda cieľovú krajinu.³

¹ Jazyk prednesu: francúzština.

¹ Názov tejto veci je fiktívny. Nezodpovedá skutočnému menu ani názvu žiadneho z účastníkov konania.

² Smernica Európskeho parlamentu a Rady 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).

³ Pozri v tomto smere najmä rozsudok zo 17. októbra 2024, Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, bod 34 a citovaná judikatúra).

2. Článok 5 smernice 2008/115 ukladá členským štátom povinnosť dodržiavať vo všetkých fázach konania o návrate zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia, zaručenú ako základné právo v článku 18 Charty základných práv Európskej únie⁴ v spojení s článkom 33 Dohovoru o právnom postavení utečencov⁵, zmeneného Protokolom o právnom postavení utečencov⁶, ako aj v článku 19 ods. 2 Charty.⁷

3. Tieto dve povinnosti sú vnútorne prepojené v tom zmysle, že dodržiavanie zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia sa posudzuje vo vzťahu ku krajine, do ktorej sa plánuje nariadiť návrat dotknutej osoby,⁸ teda vo vzťahu k cieľovej krajine uvedenej v rozhodnutí o návrate.

4. V tomto kontexte sa kladie otázka, ako posúdiť, či je zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia dodržaná, keď rozhodnutie o návrate uvádza viac ako jednu cieľovú krajinu? Bolo by najmä možné odložiť vykonanie tohto posúdenia až do určenia tretej krajiny, do ktorej bude dotknutá osoba skutočne odsunutá (ďalej len „definitívna cieľová krajina“)?

5. To sú v podstate otázky, ktoré v prejednávanej veci kladie Súdnemu dvoru rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (súd v Haagu, zasadajúci v Haarleme, Holandsko), vnútroštátny súd predkladajúci návrh na začatie prejudiciálneho konania, na ktorý bola podaná žaloba proti zaisteniu štátneho príslušníka tretej krajiny, na ktorého bolo vydané rozhodnutie o návrate uvádzajúce tri cieľové krajiny.

II. Právny rámec

A. Právo Únie

6. Článok 3 smernice 2008/115 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 Ďalej len „Charta“.

⁵ Podpísaný v Ženeve 28. júla 1951 [Zbierka zmlúv Organizácie Spojených národov, zv. 189, s. 150, č. 2545 (1954)] a ktorý nadobudol účinnosť 22. apríla 1954.

⁶ Prijatý v New Yorku 31. januára 1967, ktorý nadobudol účinnosť 4. októbra 1967.

⁷ Pozri rozsudok z 22. novembra 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vyhostenie – Liečebná konopa) (C-69/21, EU:C:2022:913, bod 55).

⁸ Pozri rozsudok zo 14. mája 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, ďalej len „rozsudok FMS“, EU:C:2020:367, bod 119).

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;

5) „odsun“ je vykonanie povinnosti návratu, teda fyzický transport z členského štátu;

...“

7. Článok 5 tejto smernice s názvom „Zákaz vyhostenia alebo vrátenia, najlepšie záujmy dieťaťa, rodinný život a zdravotný stav“ stanovuje:

„Pri vykonávaní tejto smernice členské štáty... dodržiavajú zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia.“

8. Článok 6 tejto smernice, nazvaný „Rozhodnutie o návrate“, stanovuje v odseku 1:

„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.“

9. Článok 15 tejto smernice s názvom „Zaistenie“ stanovuje v odsekoch 1 až 5:

„1. Pokiaľ sa v osobitnom prípade nedajú účinne uplatniť iné dostatočné, ale menej prísne donucovacie opatrenia, členské štáty môžu zaistiť len štátneho príslušníka tretej krajiny, voči ktorému prebieha konanie o návrate, s cieľom pripraviť návrat a/alebo vykonať proces odsunu, a to najmä keď:

a) existuje riziko úteku, alebo

b) dotknutý štátny príslušník tretej krajiny sa vyhýba alebo bráni procesu prípravy návratu alebo odsunu.

Zaistenie sa vždy uskutočňuje na čo najkratšie obdobie, trvá, len pokiaľ prebiehajú prípravy na odsun, a vykonáva sa s náležitou starostlivosťou.

2. Zaistenie nariaďujú správne alebo súdne orgány.

Zaistenie sa nariaďuje písomne s uvedením skutkových a právnych dôvodov.

Ak zaistenie nariadili správne orgány, členské štáty:

a) buď zabezpečia rýchle súdne preskúmanie zákonnosti zaistenia, o ktorom sa rozhodne v čo najkratšom čase od začiatku zaistenia,

b) alebo poskytnú dotknutému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny právo podať návrh na začatie konania, v rámci ktorého sa zákonnosť zaistenia preverí postupom rýchleho súdneho preskúmania, o ktorom sa rozhodne v čo najkratšom čase od začiatku príslušného konania. V takomto prípade členské štáty bezodkladne informujú štátneho príslušníka tretej krajiny o možnosti podania návrhu na začatie takéhoto konania.

Ak sa zistí, že zaistenie nie je zákonné, dotknutý štátny príslušník tretej krajiny bude bezodkladne prepustený.

3. V každom prípade sa zaistenie preskúma v primeraných lehotách buď na žiadosť dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny alebo *ex officio*. V prípade predĺženia lehoty zaistenia na preskúmanie dohliada súdny orgán.

4. Zaistenie prestáva byť odôvodnené a dotknutá osoba sa bezodkladne prepustí, ak už z právnych alebo iných dôvodov neexistuje odôvodnený predpoklad na odsun alebo už neplatia podmienky ustanovené v odseku 1.

5. Zaistenie trvá, kým sú splnené podmienky ustanovené v odseku 1 a kým je to potrebné na zabezpečenie úspešného odsunu. Každý členský štát stanoví maximálnu lehotu zaistenia, ktorá nesmie presiahnuť šesť mesiacov.“

B. Holandské právo

10. § 59 ods. 1 písm. a) Vreemdelingenwet 2000 (zákon z r. 2000 o cudzincoch)⁹ z 23. novembra 2000 v znení uplatniteľnom na spor vo veci samej stanovuje:

„Ak si to vyžadujú záujmy verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti, [Minister van Asiel en Migratie (minister pre azyl a migráciu, Holandsko) (ďalej len ‚minister‘)] môže zaistiť cudzinca, ktorý sa neoprávnene zdržiava na území krajiny... na účely jeho odsunu.“

III. Skutkový stav vo veci samej a prejudiciálne otázky

11. V priebehu rokov 2019 až 2025 DL, štátny príslušník tretej krajiny, podal žiadosti o azyl v rôznych členských štátoch.

12. Dňa 27. januára 2026 bol prevezený do Holandska. V ten istý deň na vypočutí predchádzajúcom uloženíu opatrenia zaistenia DL uviedol, že mal dve štátne príslušnosti, keďže jeho matka je Maročanka a jeho otec je Alžírčan, ale že nemal k dispozícii dokumenty, ktoré by to mohli preukázať. Uviedol tiež, že sa narodil v Tangeri (Maroko), že jeho matka žije v Maroku a otec v Alžírsku.

13. Dňa 3. februára 2026 DL stiahol späť svoju žiadosť o azyl. V ten deň na vypočutí predchádzajúcom uloženíu nového opatrenia zaistenia DL po tom, čo bol informovaný o svojej povinnosti opustiť územie Holandska a Európskej únie a vrátiť sa do Maroka alebo Alžírsku, vyhlásil, že pochádza z Líbye, ale že to nemôže dokázať z dôvodu vojny. Dodal, že nemá žiadne väzby na Maroko ani na Alžírsko, že v Maroku má rodinné problémy a že jeho návrat do Líbye nie je možný pre vojnu.

14. Dňa 3. februára 2026 minister prijal rozhodnutie o návrate DL. Týmto rozhodnutím bolo na jednej strane DL zamietnuté poskytnutie lehoty na dobrovoľný odchod a na druhej strane boli určené tri cieľové krajiny: Maroko, Alžírsko a Líbya. DL proti tomuto rozhodnutiu nepodal opravný prostriedok.

⁹ Stb. 2000, č. 495.

15. V ten istý deň minister prijal rozhodnutie, ktorým bol DL zaistený s cieľom prípravy jeho návratu do jednej z cieľových krajín uvedených v rozhodnutí o návrate a vykonania procesu odsunu.

16. DL podal proti tomuto poslednému uvedenému rozhodnutiu žalobu na predkladajúci vnútroštátny súd. Vytýka ministrovi, že v rozhodnutí o návrate a v okamihu uloženia opatrenia zaistenia neposúdil, či zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia bráni odsunu dotknutej osoby (ďalej len „posúdenie z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia“). Tvrdí, že rozhodnutie o návrate teda nie je zákonné a že z tohto dôvodu nemohlo byť zákonne uložené opatrenie zaistenia.

17. Minister odpovedá, že k posúdeniu zákonnosti rozhodnutia o návrate nedošlo z dôvodu, že proti nemu nebol podaný opravný prostriedok. Tvrdí, že v dôsledku správania sa žalobcu je ťažké zistiť, do ktorej z troch uvedených cieľových krajín by sa mal žalobca vrátiť. Podľa ministra by bolo neprimerané pristúpiť k posúdeniu z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia teoretickým spôsobom, s prihliadnutím na jednu alebo viaceré z týchto troch krajín. Tvrdí, že až od okamihu, keď bude jasne určená cieľová krajina, do ktorej má byť žalobca odsunutý – napríklad preto, že mu orgány tejto krajiny vydajú laissez passer (priepustku) – bude možné vykonať v rámci zaistenia posúdenie z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia.

18. Predkladajúci vnútroštátny súd poznamenáva, že minister tým, že v rozhodnutí o návrate uviedol tri tretie krajiny ako cieľové krajiny, postupoval v súlade s rozsudkom 202201422/1/V2 Raad van State (Štátna rada, Holandsko) z 8. mája 2024, podľa ktorého toto rozhodnutie musí uvádzať cieľovú krajinu aj v situácii, keď dotknutý štátny príslušník tretej krajiny nepreukázal vierohodným spôsobom svoju štátnu príslušnosť a pôvod. Podľa tohto rozsudku by v takom prípade nebolo možné v tomto štádiu posúdiť, či je dodržaná zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia a je možné upustiť od tohto posúdenia, kým orgány nebudú mať k dispozícii dodatočné informácie o štátnej príslušnosti a pôvode dotknutej osoby.

19. V tejto súvislosti má predkladajúci vnútroštátny súd pochybnosti pokiaľ ide o okamih, v ktorom musia orgány posúdiť zákonnosť rozhodnutia o návrate z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia v situácii, keď z dôvodu správania dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny nie je jasne identifikovaná cieľová krajina, do ktorej bude musieť byť odsunutý. Je to v okamihu prijímania rozhodnutia o návrate, v okamihu uloženia opatrenia spočívajúceho v zaistení alebo v okamihu, keď je jasne identifikovaná cieľová krajina, do ktorej by mal byť odsunutý? Okrem toho chce vedieť, ako by sa toto posúdenie malo v takejto situácii vykonať. Pýta sa tiež na svoju právomoc preskúmať absenciu takéhoto posúdenia v okamihu prijímania rozhodnutia o návrate.

20. Za týchto okolností rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (súd v Haagu, zasadajúci v Haarleme) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa v situácii, o akú ide v prejednávanej veci, keď sa v rozhodnutí o návrate uvádzajú tri možné krajiny návratu a keď v čase prijatia tohto rozhodnutia nebolo vôbec isté (aspoň nie dovtedy), do ktorej krajiny sa cudzinec vráti, vykonať posúdenie z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia v okamihu prijímania rozhodnutia o návrate? Môže súd rozhodujúci o zaistení rozhodnúť o tejto otázke z vlastného podnetu ako o osobitnej požiadavke rozhodnutia o návrate, aj keď proti tomuto rozhodnutiu nebol na tomto súde podaný nijaký opravný prostriedok?

- a) V prípade kladnej odpovede má sa posúdenie z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia zamerať na všetky možné krajiny návratu uvedené v rozhodnutí o návrate? Má sa posúdenie z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia vykonať tak, akoby mal cudzinec štátnu príslušnosť a pôvod v dotknutých krajinách návratu, alebo stačí vykonať posúdenie založené výlučne na celkovej situácii v dotknutých krajinách, pričom sa môže alebo nemusí zohľadniť to, čo je o cudzincovi známe, napríklad jeho náboženstvo alebo skupina obyvateľstva, ku ktorej patrí? Má sa v tejto súvislosti rozlišovať medzi posúdeniami, ktoré majú v takejto situácii vykonať správny orgán a súd, a ak áno, akým spôsobom?
- b) Akú úlohu v tejto súvislosti zohráva skutočnosť, či je alebo nie je cudzinec ochotný spolupracovať pri určení krajiny návratu?
2. Má sa v situácii, o akú ide v prejednávanej veci, keď sa v rozhodnutí o návrate uvádzajú tri možné krajiny návratu a keď v čase zaistenia nebolo vôbec isté (aspoň nie dovtedy), do ktorej krajiny sa má cudzinec vrátiť, vykonať posúdenie z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia v okamihu nariadenia opatrenia zaistenia vzhľadom na to, že cieľom zaistenia je pripraviť návrat tohto cudzinca, a to aj tak, že bude k dispozícii na účely určenia jeho štátnej príslušnosti alebo pôvodu, a tým aj krajiny, do ktorej by sa mal vrátiť? V prípade kladnej odpovede má sa posúdenie z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia zamerať na všetky možné krajiny návratu uvedené v rozhodnutí o návrate?
- a) Akú úlohu v tejto súvislosti zohráva skutočnosť, či je alebo nie je cudzinec ochotný spolupracovať pri určení krajiny návratu?
3. V prípade záporných odpovedí na prvú a druhú otázku, môže sa v situácii, o akú ide v prejednávanej veci, posúdenie z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia odložiť dovtedy, kým bude jasná odpoveď na otázku, do ktorej krajiny sa má cudzinec vrátiť, napríklad preto, že jeho štátnu príslušnosť potvrdili orgány danej krajiny alebo že cudzinec sám preukázal svoju štátnu príslušnosť?“
21. Predkladajúci vnútroštátny súd navrhol, aby bol tento návrh na začatie prejudiciálneho konania prejednaný v nalievavom prejudiciálnom konaní podľa článku 107 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora.
22. Štvrtá komora vyhovelá tomuto návrhu rozhodnutím z 23. marca 2026.
23. Holandská vláda a Európska komisia predložili písomné pripomienky, zúčastnili sa na pojednávaní 7. mája 2026 a odpovedali na otázky na ústne zodpovedanie položené Súdny dvorom.

IV. Analýza

A. Úvodné poznámky

24. Predkladajúci vnútroštátny súd v otázkach neuviedol ustanovenia práva Únie, o ktorých výklad žiada. Vzhľadom na predmet prejudiciálnych otázok a ich odôvodnenie však zastávam názor, že nemožno pochybovať o tom, že sa týkajú výkladu článkov 5 a 15 smernice 2008/115 v spojení s článkom 6, článkom 19 ods. 2 a článkom 47 Charty.

25. Tieto otázky nadväzujú na problematiku, ktorá už bola predmetom judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa rozsahu právomocí súdu, ktorý má preskúmať zaistenie alebo ďalšie trvanie zaistenia štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorého sa týka rozhodnutie o návrate, z hľadiska povinnosti zabezpečiť počas konania o návrate dodržiavanie zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia.

26. Súdny dvor predovšetkým v rozsudku zo 4. septembra 2025, Adrar¹⁰, rozhodol, že súdny orgán príslušný na preskúmanie zaistenia alebo ďalšieho trvania zaistenia neoprávnené sa zdržiavajúceho štátneho príslušníka tretej krajiny je povinný sa v prípade potreby *ex offio* ubezpečiť, že zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia nebráni odsunu tohto štátneho príslušníka. V prípade, že by dospel k záveru, že zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia bráni odsunu, je v súlade s článkom 15 ods. 2 štvrtým pododsekom a článkom 15 ods. 4 smernice 2008/115 povinný bezodkladne prepustiť uvedeného štátneho príslušníka na slobodu.¹¹

27. Predkladajúci vnútroštátny súd otázkami žiada Súdny dvor, aby rozvinul túto judikatúru vzhľadom na osobitosť rozhodnutia o návrate predstavujúceho základ zaistenia, ktoré je predmetom preskúmania vo veci samej. Pripomínam, že toto rozhodnutie o návrate uvádza tri cieľové krajiny a že príslušný vnútroštátny orgán pri jeho prijímaní nevykonával žiadne posúdenie z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia, keďže nebolo možné určiť definitívnu cieľovú krajinu, a to z dôvodu nejednoznačných vyhlásení dotknutej osoby o svojom pôvode. V tomto kontexte sa predkladajúci vnútroštátny súd v podstate pýta na rozsah povinnosti správnych orgánov a súdu, ktorý má preskúmať zákonnosť zaistenia, zabezpečiť dodržiavanie zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia v situácii, keď sa v štádiu prijímania rozhodnutia o návrate a v štádiu zaistenia ukázalo byť zložité, ba až nemožné určiť definitívnu cieľovú krajinu.

28. Z odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že hoci predkladajúci vnútroštátny súd vyjadruje pochybnosti pokiaľ ide o správnosť postupu holandských orgánov, pri ktorom výslovne upúšťajú od posúdenia z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia v prípade prijatia rozhodnutia o návrate, ktoré predbežne uvádza viacero cieľových krajín, nepýta sa na súlad praxe, spočívajúcej v prijatí takto formulovaného rozhodnutia o návrate, so smernicou 2008/115.¹²

29. Domnievam sa však, že o tejto poslednej otázke treba rozhodnúť pred analýzou otázok položených predkladajúcim vnútroštátnym súdom, keďže odpoveď na ňu môže spôsobiť, že tieto otázky sa stanú bezpredmetnými. Ak by totiž predkladajúci vnútroštátny súd mal mať právomoc, ako predpokladá v prvej otázke, preskúmať zákonnosť rozhodnutia o návrate, jeho otázky týkajúce sa spôsobu vykonania posúdenia z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia v prípade uvedenia viacerých cieľových krajín v tomto rozhodnutí by sa kládli len vtedy, ak by takto formulované rozhodnutie bolo v súlade so smernicou 2008/115.

30. V tomto smere, ako Súdny dvor opakovane rozhodol, z článku 6 ods. 1 smernice 2008/115 vyplýva, že ak sa preukáže neoprávnenosť pobytu, každý štátny príslušník tretej krajiny musí byť bez toho, aby boli dotknuté výnimky stanovené v odsekoch 2 až 5 uvedeného článku a pri prísnom dodržaní požiadaviek stanovených v článku 5 tejto smernice, adresátom rozhodnutia o návrate, ktoré musí medzi tretími krajinami uvedenými v článku 3 bode 3 uvedenej smernice identifikovať tú krajinu, do ktorej má byť vyhostený.¹³ Okrem toho je tiež nesporné, že keď

¹⁰ C-313/25 PPU, ďalej len „rozsudok Adrar“, EU:C:2025:647.

¹¹ Pozri rozsudok Adrar (bod 73).

¹² Holandská vláda na pojednávaní uviedla, že v Holandsku približne štvrtina rozhodnutí o návrate, ktoré viedli k zaistieniu neoprávnené sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín, uvádza viacere cieľové krajiny.

¹³ Pozri rozsudok zo 17. októbra 2024, Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, bod 34 a citovaná judikatúra).

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 2008/115.¹⁴

31. Táto judikatúra je jasná a jednoznačná: rozhodnutie o návrate musí imperatívne uviesť cieľovú krajinu. Za súčasného stavu práva Únie, tak ako ho vykladá Súdny dvor, teda nie je stanovené, že príslušný orgán sa vo svojom rozhodnutí obmedzí na konštatovanie povinnosti návratu alebo nariadi odsun bez toho, aby určil krajinu, do ktorej sa tento odsun uskutoční.¹⁵ Smernica 2008/115 nestanovuje ani možnosť odchyliť sa od povinnosti určiť cieľovú krajinu z dôvodu nedostatočnej spolupráce štátneho príslušníka tretej krajiny.¹⁶

32. Hoci vzhľadom na súčasnú judikatúru teda nemožno pochybovať o tom, že rozhodnutie o návrate musí uvádzať cieľovú krajinu, nevyplýva z nej, že je absolútne zakázané, aby uvádzalo dve alebo viac krajín. Skutočnosť, že Súdny dvor použil výraz „tú“¹⁷, ktorý naznačuje, že môže ísť len o jednu tretiu krajinu, nemôže byť podľa môjho názoru rozhodujúca, keďže Súdny dvor pri vypracúvaní svojej judikatúry neuvažoval o prípadnej pluralite cieľových krajín.

33. V dôsledku toho si treba položiť otázku, či je v súlade so smernicou 2008/115, ak sa v rozhodnutí o návrate uvádza viac ako jedna cieľová krajina.

34. Podľa môjho názoru táto smernica tomu nebráni.

35. Po prvé hoci ustanovenia smernice 2008/115 nepriznávajú vnútroštátnym orgánom diskrečnú právomoc pokiaľ ide o určenie cieľovej krajiny v rozhodnutí o návrate, napriek tomu z toho vyplýva, že viaceré krajiny môžu súčasne spĺňať podmienky na to, aby boli ako také identifikované.

36. Vzhľadom na definíciu pojmu „návrat“ uvedenú v článku 3 bode 3 tejto smernice totiž za cieľovú krajinu možno určiť buď krajinu pôvodu dotknutej osoby, alebo krajinu tranzitu v súlade s dvojstrannými dohodami o readmisii alebo dohodami Únie o readmisii či inými dojednaniami, alebo inú tretiu krajinu, do ktorej sa dotknutý štátny príslušník rozhodne dobrovoľne vrátiť a ktorá ho prijme.¹⁸ Okrem toho je úplne možné, že do jednej z týchto troch kategórií patrí viacero krajín, najmä z dôvodu skutočnosti, že dotknutá osoba má viacero štátnych príslušností alebo cestovala cez niekoľko tretích krajín, s ktorými boli uzatvorené dohody alebo iné dojednania o readmisii.

37. Keďže článok 3 bod 3 smernice 2008/115 nestanovuje žiadnu hierarchiu medzi tromi kategóriami cieľových krajín, ktorých sa týka, nemožno vylúčiť, že viaceré tretie krajiny súčasne spĺňajú podmienky potrebné na to, aby mohli byť označené za cieľovú krajinu.

¹⁴ Pozri rozsudok FMS (bod 116).

¹⁵ Charakter tohto rozhodnutia sa do budúcnosti môže zmeniť: pozri návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa vytvára spoločný systém pre návrat štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa v Únii zdržiavajú neoprávnene, a zrušuje smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES, smernica Rady 2001/40/ES a rozhodnutie Rady 2004/191/ES [COM(2025) 101 final] (ďalej len „návrh nariadenia, ktorým sa zrušuje smernica 2008/115“). Článok 7 ods. 4 tohto návrhu stanovuje možnosť predbežne uviesť v rozhodnutí o návrate jednu alebo viac krajín návratu, ak informácie, ktoré majú príslušné orgány k dispozícii v čase vydávania rozhodnutia o návrate, nie sú dostatočné na určenie krajiny návratu.

¹⁶ Smernica 2008/115 odkazuje na nedostatočnú spoluprácu dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny len v článku 15 ods. 6 písm. a), podľa ktorého táto okolnosť môže odôvodniť predĺženie lehoty zaistenia.

¹⁷ Pozri bod 30 vyššie.

¹⁸ Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Szpunar vo veci M a i. (Presun do členského štátu) (C-673/19, EU:C:2020:840, body 33 až 36), ako aj rozsudok z 24. februára 2021, M a i. (Presun do členského štátu) (C-673/19, EU:C:2021:127, body 40 až 42).

38. Po druhé rozhodnutie o návrate označujúce viac ako jednu cieľovú krajinu nemá samo osebe vplyv na úroveň ochrany základných práv dotknutej osoby. Na jednej strane táto osoba môže vždy podať opravný prostriedok proti tomuto rozhodnutiu a pri tej príležitosti napadnúť určenie jednej alebo viacerých cieľových krajín, namietajúc porušenie tak článku 3 bodu 3 smernice 2008/115, ako aj článku 5 tejto smernice. Na druhej strane takéto rozhodnutie nebráni tomu, aby bolo možné vykonať posúdenie z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia. Nič totiž nebráni tomu, aby sa vo vzťahu k všetkým krajinám uvedeným v tomto rozhodnutí preskúmalo, či jeho výkon vystaví dotknutú osobu skutočnému riziku zaobchádzania zakázaného článkom 19 ods. 2 Charty v spojení s jej článkom 4.¹⁹

39. Po tretie je síce pravda, že uvedenie viac ako jednej cieľovej krajiny v rozhodnutí o návrate je zrejme v rozpore so samotnou koncepciou rozhodnutia o návrate, ktoré má predstavovať právny základ odsunu, keďže ten je v článku 3 bode 5 smernice 2008/115 definovaný ako fyzický transport dotknutej osoby z členského štátu. Zdá sa, že toto rozhodnutie ako také má označovať len jednu cieľovú krajinu, teda tretiu krajinu, do ktorej bude táto osoba skutočne prevezená.

40. Z ustanovení smernice 2008/115 však nevyplýva, že by vyžadovala, aby bola v rozhodnutí o návrate uvedená len jedna cieľová krajina. Na jednej strane, ako som práve pripomenul, odsun, ako ho definuje táto smernica, určuje miesto, do ktorého bude dotknutá osoba odsunutá, len negatívne: ide o transport „z členského štátu“. Na druhej strane podľa článku 8 ods. 3 tejto smernice členské štáty môžu stanoviť prijatie osobitného správneho alebo súdneho rozhodnutia alebo aktu, ktorým nariadia odsun. Z judikatúry Súdného dvora vyplýva, že hoci nie je možné uviesť v tomto rozhodnutí alebo akte krajinu návratu, ktorá nebola určená v rozhodnutí o návrate,²⁰ nemožno podľa mňa vylúčiť, že v tomto rozhodnutí alebo akte bude určená tá z krajín uvedených v rozhodnutí o návrate, do ktorej bude dotknutá osoba skutočne odsunutá. Nemožno ani vylúčiť, že bude prijaté nové rozhodnutie o návrate uvádzajúce jedinou krajinu návratu.²¹

41. Po štvrté zdá sa, že takéto určenie viac ako jednej cieľovej krajiny v rozhodnutí o návrate môže pozitívne prispieť k účinnosti konania o návrate a k skráteniu jeho dĺžky. V prípade, že sa ukáže ako nemožné vykonať rozhodnutie o návrate vo vzťahu k jednej z cieľových krajín uvedených v tomto rozhodnutí, nevylučuje to jeho výkon odsunom dotknutej osoby – prípadne na základe samostatného rozhodnutia o odsune, ak je jeho prijatie stanovené vnútroštátnym právom – do inej cieľovej krajiny, ktorá už bola určená v rozhodnutí o návrate, bez toho, aby bolo potrebné prijať nové rozhodnutie o návrate, v ktorom sa určí nová cieľová krajina.²²

42. V situácii, keď tak ako vo veci samej existujú spoľahlivé dôvody domnievať sa, že viaceré tretie krajiny spĺňajú podmienky na to, aby boli označené za cieľovú krajinu, uvedenie všetkých týchto krajín v rozhodnutí o návrate umožňuje podniknúť kroky potrebné na prípravu návratu do každej z uvedených tretích krajín. Skutočný odsun do tretej krajiny, v ktorej to bude objektívne možné, sa môže uskutočniť bez akejkoľvek zmeny rozhodnutia o návrate. Ak by v takejto situácii nebolo možné určiť viac ako jednu cieľovú krajinu, bolo by potrebné podniknúť všetky potrebné kroky len vo vzťahu ku krajine uvedenej v rozhodnutí o návrate. Ak by nebolo možné vykonať skutočný odsun, bolo by potrebné prijať nové rozhodnutie o návrate, v ktorom sa určí iná cieľová krajina,

¹⁹ Tento predpoklad však nie je prípadom, o ktorý ide vo veci samej, ako to jasne vyplýva z návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

²⁰ Pozri rozsudok FMS (bod 116).

²¹ Pozri judikatúru citovanú v bode 30 vyššie. Z pripomienok holandskej vlády vyplýva, že podľa holandskej správnej praxe sa predpokladá, že v prípade uvedenia viacerých cieľových krajín v rozhodnutí o návrate sa pred odsunom dotknutej osoby prijme nové rozhodnutie o návrate uvádzajúce jedinou cieľovú krajinu.

²² Pozri rozsudok FMS (bod 116).

a znovu začať s celým postupom. Tento postup by značne predĺžil dĺžku konania a v prípade zaistenia dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny by mohol viesť k prekročeniu maximálnych lehôt zaistenia stanovených smernicou 2008/115²³.

43. Po piate je síce možné tvrdiť, že ak by Súdny dvor pripustil prax uvádzať v rozhodnutí o návrate viac ako jednu cieľovú krajinu, otvorilo by to Pandorinu skrinku, pretože by to vnútroštátnym orgánom umožnilo vyriešiť problém týkajúci sa zisťovania skutočností potrebných na určenie cieľovej krajiny tak, že by v rozhodnutí o návrate uviedli neobmedzený počet potenciálnych cieľových krajín a vytvárali tým dojem dodržania požiadaviek uplatniteľných na obsah rozhodnutia o návrate. Schválenie takejto praxe by mohlo viesť k obchádzaniu povinnosti orgánov určiť cieľovú krajinu v rozhodnutí o návrate.

44. V tomto smere chcem zdôrazniť, že treba rozlišovať medzi dvoma problematikami: na jednej strane problematikou objektívnej možnosti vnútroštátnych orgánov určiť v rozhodnutí o návrate viac ako jednu cieľovú krajinu a na druhej strane problematiku dôvodnosti rozhodnutia pokiaľ ide o určenie každej z uvedených cieľových krajín. Rozhodnutie o určení každej z týchto krajín sa totiž musí zakladať na skutkových zisteniach založených na vyhláseniach dotknutej osoby a na iných dostupných dôkazoch, pričom tieto zistenia môžu podliehať súdnemu preskúmaniu.

45. Z toho podľa môjho názoru vyplýva, že uvedenie viac ako jednej krajiny ako cieľovej krajiny v rozhodnutí o návrate nie je samé osebe v rozpore s článkom 6 ods. 1 smernice 2008/115 v spojení s jej článkom 3 ods. 3²⁴.

46. Na účely toho, aby rozhodnutie o návrate takéhoto znenia bolo v súlade so smernicou 2008/115, treba však splniť jednu podmienku. Ako som už uviedol,²⁵ musia existovať skutkové okolnosti, ktoré odôvodňujú označenie krajiny ako cieľovej krajiny v rozhodnutí o návrate. Predovšetkým je potrebné preukázať dôvody, na základe ktorých každá cieľová krajina uvedená v rozhodnutí o návrate spĺňa podmienky stanovené v článku 3 bode 3 smernice 2008/115. Každé určenie cieľovej krajiny podlieha súdnemu preskúmaniu.

B. O prvej prejudiciálnej otázke

47. Prvá prejudiciálna otázka sa skladá z hlavnej otázky a dvoch podotázok [prvá otázka písm. a) a b)]. Predkladajúci vnútroštátny súd sa v podstate pýta, či v prípade ťažkostí s určením jedinej cieľovej krajiny v štádiu prijímania rozhodnutia o návrate, vedúcich k určení troch cieľových krajín, musí orgán prijímajúci toto rozhodnutie napriek tomu vykonať posúdenie z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia (prvá otázka, prvá časť), akým spôsobom sa má toto posúdenie vykonať [prvá otázka písm. a)] a či je to nevyhnutné aj v situácii, keď sú tieto ťažkosti spôsobené nedostatočnou spoluprácou dotknutej osoby [prvá otázka písm. b)].

48. Uvedený súd má však zároveň pochybnosti o svojej právomoci preskúmať túto fázu konania, keďže podaná žaloba nesmeruje proti rozhodnutiu o návrate, ale proti zaistieniu nariadenému po prijatí tohto rozhodnutia (prvá otázka, druhá časť).

²³ Pozri článok 15 ods. 6 tejto smernice.

²⁴ Zdá sa, že to je názor aj Raad van State (Štátna rada). Pozri rozsudok 202006815/1/V3 z 2. júna 2021, k dispozícii na tejto internetovej stránke: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RVS:2021:1155>, bod 7.1.

²⁵ Pozri bod 44 vyššie.

49. Táto druhá časť prvej otázky by podľa môjho názoru mala byť preskúmaná prednostne, keďže v prípade zápornej odpovede na ňu nebudú odpovede na prvú časť tejto otázky a na prvú otázku písm. a) a b) nevyhnutné pre predkladajúci vnútroštátny súd na účely toho, aby vydal rozhodnutie vo veci samej. Tieto podotázky boli okrem toho položené v prípade kladnej odpovede na druhú časť prvej otázky.

50. Pokiaľ ide o túto druhú časť prvej prejudiciálnej otázky, predkladajúci vnútroštátny súd uvádza, že hoci proti rozhodnutiu o návrate nebol podaný nijaký opravný prostriedok, napriek tomu je povinný *ex officio* preskúmať, či ide o rozhodnutie o návrate, na ktorom môže byť založené opatrenie spočívajúce v zaistení. Toto preskúmanie pre tento súd znamená najmä overiť, či je rozhodnutie o návrate v súlade s osobitnými požiadavkami týkajúcimi sa takéhoto rozhodnutia. Z judikatúry Súdneho dvora vyvodzuje,²⁶ že medzi týmito osobitnými požiadavkami sa nachádza posúdenie z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia. Na základe tohto predpokladu sa pýta, či v rámci opravného prostriedku podaného proti opatreniu zaistenia uloženému na účely odsunu musí tiež overiť, či rozhodnutie o návrate, na ktorom je toto opatrenie založené, obsahuje (správne) posúdenie z hľadiska dodržania zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia, aj keď toto rozhodnutie nebolo predmetom súdneho preskúmania.

51. Predkladajúci vnútroštátny súd pri použití pojmu „osobitné požiadavky“²⁷ odkazuje na bod 114 rozsudku FMS, v ktorom Súdny dvor uvádza, že existujú dva podstatné znaky rozhodnutia o návrate. Predkladajúci vnútroštátny súd nepoužíva pojmy „podstatné znaky“ a nevysvetľuje, ako treba vo vzťahu k nim chápať pojmy „osobitné požiadavky“. Nie je rozhodujúce, či tieto dva pojmy považuje za synonymá alebo nie, keďže z odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že sa pýta, či absencia posúdenia z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia nemôže znamenať absenciu rozhodnutia, ktoré by mohlo predstavovať základ zaistenia.

52. Druhou časťou prvej prejudiciálnej otázky sa tak predkladajúci vnútroštátny súd v podstate pýta, či súd, ktorý má preskúmať zaistenie štátneho príslušníka tretej krajiny na účely jeho odsunu v rámci výkonu rozhodnutia o návrate, ktoré uvádza viac ako jednu cieľovú krajinu, má tiež právomoc preskúmať *ex officio*, či v štádiu prijatia tohto posledného uvedeného rozhodnutia bolo vykonané posúdenie jeho zákonnosti z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia a či v prípade neexistencie takéhoto posúdenia má právomoc vyvodiť z toho dôsledky s konštatovaním, že konkrétna požiadavka takéhoto rozhodnutia nebola dodržaná, takže rozhodnutie o návrate nemožno považovať za právny základ zaistenia.

53. Predpoklady, na ktorých je založená prvá otázka predkladajúceho vnútroštátneho súdu, sú podľa môjho názoru správne v holandskom súdnom systéme, vzhľadom na vysvetlenia poskytnuté týmto súdom. Nemožno pochybovať o tom, že v tomto systéme musí súd poverený preskúmaním zaistenia overiť, či existuje právny základ pre prijatie rozhodnutia, ktoré má preskúmať, pričom týmto základom je v prejednávanej veci rozhodnutie o návrate.²⁸ Toto posledné uvedené rozhodnutie musí spĺňať určité požiadavky. Predovšetkým, okrem formálnych požiadaviek stanovených pre správne rozhodnutie podľa vnútroštátneho práva, musí byť prijaté príslušným vnútroštátnym orgánom, musí identifikovať dotknutú osobu, vyhlásiť jej neoprávnený pobyt, uložiť jej alebo ustanoviť povinnosť návratu²⁹ a vzhľadom na vyššie uvedenú

²⁶ Predkladajúci vnútroštátny súd odkazuje v tomto smere na bod 114 rozsudku FMS.

²⁷ „specifícke vereisten“ v holandskom jazyku.

²⁸ Z pripomienok holandskej vlády na pojednávaní vyplýva, že podľa holandskej judikatúry je zaistenie možné len vtedy, ak bolo predtým prijaté rozhodnutie o návrate.

²⁹ Ako to konštatoval Súdny dvor v bode 114 rozsudku FMS, na ktorý odkazuje predkladajúci vnútroštátny súd.

judikatúru³⁰ určiť cieľovú krajinu. Ak rozhodnutie o návrate nespĺňa tieto podmienky, ktoré sú základnými prvkami tohto aktu, nemožno ho považovať za právny základ pre prijatie opatrenia spočívajúceho v zaistení. Súd, ktorý rozhoduje o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu o zaistení prijatému na základe článku 15 ods. 1 smernice 2008/115, ktorý dospel k záveru, že rozhodnutie o návrate neobsahuje označenie cieľovej krajiny, by tak mal konštatovať, že rozhodnutie o zaistení nie je zákonné a z tohto dôvodu prepustiť dotknutú osobu na slobodu.

54. Hoci z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva,³¹ že právomoci súdu povereného preskúmaním zákonnosti zaistenia alebo ďalšieho trvania zaistenia pokiaľ ide o posúdenie z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia musia byť definované široko, nič to nemení na tom, že z tejto judikatúry tiež vyplýva, že úloha súdu sa obmedzuje na rozhodnutie o ponechaní alebo neponechaní zaistenia³². Z uvedenej judikatúry predovšetkým nevyplýva, že by súd poverený preskúmaním zákonnosti zaistenia alebo ďalšieho trvania zaistenia mal právomoc posúdiť zákonnosť rozhodnutia o návrate a prípadne ho zrušiť.

55. Je pravda, že z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že smernica 2008/115 predstavuje harmonizáciu noriem a postupov týkajúcich sa prijímania rozhodnutí o návrate štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu, a výkonu týchto rozhodnutí, od ktorej sa členské štáty môžu odchýliť len prijatím priaznivejších ustanovení za podmienok uvedených v článku 4 ods. 3 tejto smernice.³³ Teoreticky teda nie je vylúčené, že právna úprava členského štátu stanoví širší rozsah právomocí súdu, ktorý má preskúmať zákonnosť zaistenia na základe článku 15 uvedenej smernice, než aký vyplýva z ustanovení tejto smernice.³⁴

56. Smernica 2008/115 však jasne rozlišuje medzi rozhodnutím o návrate a rozhodnutím o zaistení. Po prvé prijatie a súdne preskúmanie prvého rozhodnutia upravuje kapitola III tejto smernice, najmä jej články 12 a 13, zatiaľ čo pri druhom rozhodnutí sú to články kapitoly IV tejto smernice, predovšetkým jej článok 15. Po druhé podmienky prijatia každého z týchto rozhodnutí sú odlišné, pokiaľ ide o ich predmet. Po tretie zákonnosť zaistenia uloženého na účely výkonu rozhodnutia o návrate sa preskúmava z hľadiska právneho postavenia dotknutej osoby, tak ako je určené týmto posledným uvedeným rozhodnutím.

57. Z toho vyplýva, že smernica 2008/115 nestanovuje, že súd, ktorý rozhoduje o opravnom prostriedku proti zaisteniu štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorého sa týka rozhodnutie o návrate, vykonáva rovnaké preskúmanie, aké môže vykonať súd, ktorý je poverený preskúmať toto rozhodnutie o návrate. To by bolo v rozpore so systémom opravných prostriedkov zavedeným touto smernicou.

58. Naproti tomu, hoci je pravda, ako uvádza predkladajúci vnútroštátny súd, že podľa holandského práva prináleží súdu rozhodujúcemu o opravnom prostriedku proti zaisteniu preskúmať, či existuje právny základ pre prijatie opatrenia spočívajúceho v zaistení, teda v prejednávanej veci rozhodnutie o návrate, toto preskúmanie nemôže ísť nad rámec overenia, či preskúmané rozhodnutie obsahuje všetky podstatné znaky stanovené pre tento akt. Podľa môjho názoru, hoci sa zdá, že také skutočnosti, ako je totožnosť dotknutej osoby a cieľová krajina možno skutočne kvalifikovať za „podstatné prvky“ rozhodnutia o návrate, ktorých absencia by mala

³⁰ Pozri bod 30 vyššie.

³¹ Pozri najmä rozsudok Adrar (body 71 a 72, ako aj citovaná judikatúra).

³² Pozri rozsudok Adrar (bod 73).

³³ Pozri rozsudok z 26. marca 2026, Tadmur (C-202/25, EU:C:2026:257, bod 46 a citovaná judikatúra).

³⁴ Zdá sa, že to tak nie je pokiaľ ide o holandské právo, ako to vyplýva z pripomienok holandskej vlády a Komisie.

znamenáť, že toto rozhodnutie nemožno považovať za právny základ zaistenia, posúdenie z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia takýto znak nepredstavuje. Nejde totiž o podstatný znak rozhodnutia o návrate, ale o jednu z okolností zakladajúcich jeho prijatie, ktorá je relevantná najmä v rámci určenia cieľovej krajiny. Preskúmanie zohľadnenia tejto okolnosti by v skutočnosti zodpovedalo preskúmaniu zákonnosti rozhodnutia o návrate. To nie je úlohou súdu, ktorý má preskúmať zákonnosť zaistenia s ohľadom na právne postavenie dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny, tak ako je určené rozhodnutím o návrate.

59. Uvádzam, že vo veci, ktorá viedla k prijatiu rozsudku Adrar, nedošlo v štádiu prijímania rozhodnutia o návrate k posúdeniu, či zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia bránila odsunu dotknutej osoby.³⁵ Ak by toto posúdenie malo charakter osobitnej požiadavky, ktorej nedodržanie má za následok nezákonnosť rozhodnutia o návrate, Súdny dvor by to pravdepodobne konštatoval vo svojom rozsudku. Okrem toho, vzhľadom na tento rozsudok sa treba domnievať, že súd poverený preskúmaním zákonnosti zaistenia má vykonať vlastné posúdenie z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia a jeho právomoci sa neobmedzujú na preskúmanie posúdenia vykonaného správnymi orgánmi. To potvrdzuje záver, podľa ktorého absencia takéhoto posúdenia v štádiu prijímania rozhodnutia o návrate nemôže byť rozhodujúca, ak rozhodnutie o návrate spĺňa požiadavky potrebné na to, aby mohlo byť právnym základom na prijatie opatrenia spočívajúceho v zaistení.

60. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na druhú časť prvej otázky tak, že články 5 a 15 smernice 2008/115 v spojení s článkom 6, článkom 19 ods. 2 a článkom 47 Charty sa majú vykladať v tom zmysle, že súdny orgán, ktorý má preskúmať zákonnosť zaistenia neoprávnene sa zdržiavajúceho štátneho príslušníka tretej krajiny na účely jeho odsunu v rámci výkonu právoplatného rozhodnutia o návrate, ktoré uvádza viacero krajín návratu, nemá právomoc preskúmať *ex officio*, či v štádiu prijatia rozhodnutia o návrate bolo posúdené, či zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia bráni odsunu tohto štátneho príslušníka a v prípade absencie tohto posúdenia z toho vyvodiť následky konštatovaním, že nebola splnená osobitná požiadavka takéhoto rozhodnutia, takže rozhodnutie o návrate nemožno považovať za právny základ pre prijatie opatrenia zaistenia.

61. Vzhľadom na túto odpoveď na druhú časť prvej prejudiciálnej otázky nie je potrebné odpovedať na prvú časť tejto otázky, ani na podotázky a) a b).

C. O druhej prejudiciálnej otázke

62. Druhá prejudiciálna otázka sa skladá z hlavnej otázky, ktorá je rozdelená na dve časti, a z jednej podotázky [druhá otázka písm. a)]. Predkladajúci vnútroštátny súd sa v podstate pýta, či v prípade určenia troch cieľových krajín v rozhodnutí o návrate a v prípade (dočasnej) neexistencie rozhodnutia o definitívnej cieľovej krajine treba vykonať posúdenie z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia v okamihu, keď je uložené opatrenie zaistenia (druhá otázka, prvá časť), či by sa preskúmanie malo vzťahovať na všetky určené krajiny (druhá otázka, druhá časť) a či má nedostatočná spolupráca dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny vplyv na rozsah tejto povinnosti [druhá otázka písm. a)].

63. Predkladajúci vnútroštátny súd uvádza, že nie je možné vykonať posúdenie z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia, ak existujú tri potenciálne cieľové krajiny a nie je jasné, do ktorej krajiny môže byť žalobca vrátený. Bolo by vhodné vykonať menej kompletne posúdenie. Tento súd

³⁵ Pozri rozsudok Adrar (bod 20).

sa domnieva, že môže byť relevantné zistiť, či dotknutý štátny príslušník tretej krajiny sám spôsobuje neistotu uvádzaním viacerých štátnych príslušností alebo oblastí pôvodu, čím sťažuje alebo znemožňuje preskúmanie rizika vyhostenia alebo vrátenia.

64. Z formulácie druhej prejudiciálnej otázky vyplýva, že predkladajúci vnútroštátny súd rozlišuje dva problémy, ktoré sťažujú výkon povinnosti uloženej správnomu orgánu: na jednej strane absencia dostatočných údajov o štátnom príslušníkovi tretej krajiny, na ktorého sa vzťahuje rozhodnutie o návrate, a na strane druhej skutočnosť, že rozhodnutie o návrate uvádza viac ako jednu cieľovú krajinu. Tieto dva problémy sú vnútorne prepojené, druhý problém je výsledkom prvého problému. Považujem preto za vhodné preskúmať ich samostatne, keďže takáto súvislosť nemusí byť v iných veciach zrejmalá.³⁶ Mojej analýze bude predchádzať úvodná poznámka.

1. Úvodná poznámka

65. Hoci sa predkladajúci vnútroštátny súd výslovne pýta na povinnosť orgánu, ktorý nariaďuje opatrenie zaistenia,³⁷ domnievam sa, že na to, aby mu bola poskytnutá užitočná odpoveď, je potrebné rozšíriť rozsah otázky a preskúmať aj povinnosť tohto súdu vykonať posúdenie z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia.

66. Ako totiž vyplýva z ustálenej judikatúry, súd, ktorý má preskúmať zákonnosť zaistenia, sa nesmie obmedziť na preskúmanie posúdenia vykonaného správnym orgánom. Súdny dvor už v tejto súvislosti spresnil, že v rámci tejto kontroly musí byť príslušný súdny orgán schopný rozhodnúť o všetkých skutkových a právnych okolnostiach, ktoré sú relevantné na overenie tejto zákonnosti. Na tento účel musí mať možnosť zohľadniť skutkové okolnosti a dôkazy uvedené správnym orgánom, ktorý nariadil pôvodné zaistenie. Musí mať tiež možnosť zohľadniť skutočnosti, dôkazy a pripomienky, ktoré mu prípadne predloží dotknutá osoba. Okrem toho musí byť schopný zistiť si akúkoľvek inú skutočnosť relevantnú na účely jeho rozhodnutia v prípade, keď to považuje za nevyhnutné. Právomoci, ktoré má v rámci preskúmania, nemožno v žiadnom prípade obmedziť len na skutočnosti predložené správnym orgánom.³⁸

67. Podľa Súdneho dvora musí okrem toho príslušný súdny orgán zohľadniť všetky okolnosti, najmä skutkové, ktoré mu boli oznámené, a tak ako boli doplnené alebo objasnené v rámci procesných opatrení, ktoré považoval za potrebné prijať na základe vnútroštátneho práva, pričom na základe týchto okolností musí prípadne prihliadnuť na nesplnenie podmienky zákonnosti vyplývajúcej z práva Únie, a to aj v prípade, že toto nesplnenie nebolo dotknutou osobou namietané. Táto povinnosť nemá vplyv na povinnosť súdneho orgánu, ktorý má *ex offio* prihliadnuť na takúto podmienku zákonnosti, vyzvať každého účastníka konania, aby sa vyjadril k tejto podmienke v súlade so zásadou kontradiktórnosti.³⁹

³⁶ Je ľahko predstaviteľné, že rozhodnutie o návrate uvádza dve cieľové krajiny, ale že to nie je spôsobené ťažkosťami pri určovaní totožnosti osoby, ktorá má dvojakú štátnu príslušnosť, keďže tá je dostatočne podložená dostupnými údajmi.

³⁷ Pozri znenie druhej otázky, najmä časť vety „v okamihu nariadenia opatrenia zaistenia“.

³⁸ Pozri rozsudok Adrar (bod 71 a citovaná judikatúra).

³⁹ Pozri rozsudok Adrar (bod 72 a citovaná judikatúra).

68. Súdny dvor v tomto kontexte v rozsudku Adrar rozhodol, že súdny orgán príslušný na preskúmanie zaistenia alebo ďalšieho trvania zaistenia neoprávnene sa zdržiavajúceho štátneho príslušníka tretej krajiny je povinný sa v prípade potreby *ex offo* ubezpečiť, že zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia nebráni odsunu tohto štátneho príslušníka a ak táto zásada bráni odsunu, je povinný bezodkladne prepustiť uvedeného štátneho príslušníka na slobodu⁴⁰.

69. Bez ohľadu teda na to, aké skutočnosti zohľadní správny orgán ukladajúci opatrenie zaistenia podliehajúce preskúmaniu súdom, tomuto súdu prislúcha vykonať v rámci preskúmania zákonnosti zaistenia vlastné posúdenie z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia na základe všetkých skutočností, ktoré má k dispozícii, bez ohľadu na to, či boli alebo neboli prístupné správnomu orgánu, ktorý uložil opatrenie zaistenia. Z toho vyplýva, že toto posúdenie sa nesmie obmedziť na overenie, či správny orgán dodržal svoju povinnosť vykonať posúdenie z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia, ale musí byť odlišné a nezávislé od prípadného posúdenia vykonaného týmto orgánom.

70. Naproti tomu pokiaľ ide o povahu posúdenia, tak správny orgán, ako aj súdny orgán musia vykonať rovnakú analýzu, ktorá v podstate spočíva v odpovedi na otázku, či by vzhľadom na všetky skutočnosti týkajúce sa jednak dotknutej osoby a jednak cieľovej krajiny bola táto osoba v prípade výkonu rozhodnutia o návrate vystavená skutočnému riziku zaobchádzania, ktoré je v rozpore s článkom 19 ods. 2 Charty.

71. Odpoveď, ktorú treba dať na otázku položenú predkladajúcim vnútroštátnym súdom pokiaľ ide o posúdenie, ktoré sa má vykonať, teda platí tak pre orgán ukladajúci opatrenie zaistenia, ako aj pre súdny orgán, ktorý má preskúmať toto posledné uvedené rozhodnutie.

2. O probléme absencie údajov o štátnom príslušníkovi tretej krajiny, na ktorého sa vzťahuje rozhodnutie o návrate

72. Predmetný problém je hlavným problémom, ktorý ovplyvňuje účinnosť konaní o návrate vo všeobecnosti. Nemusí sa nevyhnutne prejavíť vyhláseniami štátneho príslušníka tretej krajiny, uvádzajúcimi, tak ako v prejednávanej veci, viacero krajín pôvodu. Je jednoduché predstaviť si, že dotknutá osoba odmietne uviesť svoju krajinu pôvodu alebo vyhlási, často v rámci konaní o medzinárodnej ochrane, za krajinu pôvodu len jednu tretiu krajinu, ktorá v skutočnosti nie je jej krajinou pôvodu. Ako vyplýva z pripomienok holandskej vlády a Komisie, ako aj z návrhu nariadenia, ktorým sa zrušuje smernica 2008/115, tento problém nie je zďaleka výnimočný.⁴¹ Určenie totožnosti a pôvodu dotknutej osoby je pritom nevyhnutné na to, aby mohla byť ako cieľová krajina určená krajina pôvodu tejto osoby v súlade s článkom 3 bodom 3 prvou zarážkou smernice 2008/115.

73. Ide teda o klasický problém uplatňovania práva, či už ide o správny akt alebo súdny akt, a to zistenie skutkového stavu, ktorý je relevantný z hľadiska uplatnenej normy. Pokiaľ ide o určenie cieľovej krajiny v rozhodnutí o návrate, prináleží príslušnému orgánu, aby vykonal potrebné zistenia, pričom zohľadní vyhlásenia dotknutej osoby. Predovšetkým nie je vylúčené, že skutočnosti zistené v štádiu prijatia rozhodnutia o návrate nebudú potvrdené počas konania o návrate. To je riziko, ktoré sa spája s týmto postupom.

⁴⁰ Pozri rozsudok Adrar (bod 73).

⁴¹ Pozri najmä stranu 12 návrhu nariadenia, ktorým sa zrušuje smernica 2008/115.

74. Vzhľadom na judikatúru Súdneho dvora⁴² je však orgán, ktorý prijal rozhodnutie o návrate, povinný vykonať posúdenie so zreteľom na zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia a výsledok tohto posúdenia ovplyvňuje obsah tohto rozhodnutia. Článok 5 smernice 2008/115 totiž bráni tomu, aby sa voči štátnemu príslušníkovi tretej krajiny vydalo rozhodnutie o návrate, ktoré ako cieľovú krajinu uvádza krajinu, v ktorej existujú závažné a preukázané dôvody domnievať sa, že v prípade výkonu tohto rozhodnutia bude tento štátny príslušník vystavený skutočnému nebezpečenstvu zaobchádzania v rozpore s článkom 19 ods. 2 Charty.⁴³

75. Za týchto podmienok treba hneď na úvod odmietnuť myšlienku, podľa ktorej posúdenie z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia nemusí byť vykonané vôbec z dôvodu problémov so zistením relevantných skutočností, pre absenciu dostatočných údajov o štátnom príslušníkovi tretej krajiny, na ktorého sa vzťahuje rozhodnutie o návrate. Smernica 2008/115 totiž nestanovuje žiadnu výnimku z tejto povinnosti v prípade nedostatočnej spolupráce zo strany dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny.⁴⁴

76. V dôsledku toho by sa toto posúdenie malo vykonať aj vo fáze zaistenia štátneho príslušníka tretej krajiny a v štádiu preskúmania zákonnosti tohto zaistenia. Vzhľadom jednak na absolútnu povahu predmetnej povinnosti a jednak na objektívne a praktické ťažkosti pri zisťovaní relevantných skutočností týkajúcich sa osoby, voči ktorej sa vedie konanie o návrate, sa domnievam, že treba konštatovať, že posúdenie z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia sa musí vykonať s prihliadnutím na všetky spoľahlivé informácie dostupné v štádiu posúdenia, týkajúce sa dotknutej osoby a situácie v cieľovej krajine.

77. Ak príslušné orgány disponujú spoľahlivými informáciami o dotknutom štátnom príslušníkovi tretej krajiny a o situácii v cieľovej krajine, z ktorých vyplýva, že zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia bráni odsunu tohto štátneho príslušníka, sú povinné konštatovať, že táto zásada bráni jeho zaisteniu. V prípade neexistencie takýchto informácií bude mať toto posúdenie nevyhnutne všeobecnú povahu.

78. V tejto súvislosti pripomínam, že z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že článok 5 smernice 2008/115 v spojení s článkom 4 a článkom 19 ods. 2 Charty ukladá vnútroštátnemu orgánu povinnosť pristúpiť pred výkonom rozhodnutia o návrate k aktualizovanému posúdeniu rizík, že štátny príslušník tretej krajiny bude vystavený zaobchádzaniu, ktoré tieto dve ustanovenia Charty absolútnym spôsobom zakazujú.⁴⁵ Okrem toho článok 15 ods. 3 smernice 2008/115 stanovuje v prípade trvania opatrenia zaistenia pravidelné preskúmanie „v primeraných lehotách“ na účely overenia, či ostávajú splnené podmienky zákonnosti zaistenia. Ak dostupné údaje umožnia príslušnému orgánu vykonať len veľmi všeobecné posúdenie z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia, toto posúdenie sa môže v prípade zmeny okolností aktualizovať.

⁴² Pozri body 2 a 3 vyššie.

⁴³ Pozri rozsudok zo 6. júla 2023, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Utečenec, ktorý sa dopustil závažného trestného činu) (C-663/21, EU:C:2023:540, bod 50 a citovaná judikatúra). Táto judikatúra bola nedávno potvrdená v rozsudku z 26. marca 2026, Tadmur (C-202/25, EU:C:2026:257, bod 46 a citovaná judikatúra).

⁴⁴ Pozri v tomto smere poznámku pod čiarou 16 vyššie.

⁴⁵ Pozri rozsudok zo 17. októbra 2024, Ararat (C-156/23, EU:C:2024:892, bod 38).

3. O spôsobe posúdenia z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia v prípade, že v rozhodnutí o návrate je uvedená viac ako jedna cieľová krajina

79. Vzhľadom na vyššie uvedené poznamenávam, že osobitosť prejednávanej veci v porovnaní s inými vecami, v ktorých vzniká problém určenia relevantných skutkových okolností, spočíva v tom, že z predmetného rozhodnutia o návrate vyplýva, že odsun by sa mohol uskutočniť do troch tretích krajín, zatiaľ čo logicky sa uskutoční len do jednej z týchto krajín.

80. Podľa môjho názoru nič nebráni tomu, aby sa posúdenie z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia vykonalo samostatne vo vzťahu ku každej určenej tretej krajine, pričom sa zohľadnia všetky informácie, ktoré odôvodnili určenie každej cieľovej krajiny, doplnené o všetky dostupné informácie o dotknutom štátnom príslušníkovi tretej krajiny a o situácii v určenej cieľovej krajine.

81. V tejto situácii sa kladie osobitná otázka týkajúca sa dôsledkov, ktoré treba vyvodiť z konštatovania, že zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia bráni odsunu do jednej z určených tretích krajín.

82. Prichádzajú do úvahy tri možnosti: 1. zistí sa, že nedošlo k porušeniu zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia bez ohľadu na definitívnu cieľovú krajinu dotknutej osoby; 2. zistí sa porušenie tejto zásady v prípade odsunu do ktorejkoľvek krajiny určenej v rozhodnutí o návrate; 3. zistí sa porušenie tejto zásady v prípade odsunu do niektorých krajín určených v rozhodnutí o návrate, ale nie všetkých.

83. Prvé dva prípady nie sú problematické. Zodpovedajú situáciám, keď sa v rozhodnutí o návrate uvádza len jedna cieľová krajina. Dôsledky, ktoré treba vyvodiť, by teda mali byť analogické, ba dokonca rovnaké ako dôsledky pri neporušení zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia a pri konštatovaní porušenia tejto zásady, v prípade výkonu rozhodnutia o návrate označujúceho jedinú cieľovú krajinu.

84. Len tretí prípad sa zdá byť problematický. Teoreticky prichádzajú do úvahy dve riešenia.

85. Po prvé bolo by možné tvrdiť, že možnosť odsunu dotknutej osoby do jednej z krajín uvedených v rozhodnutí o návrate bez toho, aby bola porušená zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia, znamená, že zaistenie nevedie k porušeniu tejto zásady. Po druhé bolo by možné tvrdiť, že možnosť odsunu dotknutej osoby do jednej z krajín uvedených v rozhodnutí o návrate, ktorá by mala za následok porušenie zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia, znamená, že zaistenie vedie k porušeniu tejto zásady.

86. Pripomínam, že hoci sú právomoci súdu, ktorý má preskúmať zákonnosť zaistenia, široké, nemožno pochybovať o tom, že tento súd nemá právomoc zmeniť alebo zrušiť rozhodnutie o návrate. Bez ohľadu na jeho posúdenie odsunu do určenej tretej krajiny z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia treba zdôrazniť, že môže iba zamietnuť opravný prostriedok a tým potvrdiť zaistenie, alebo vyhovieť opravnému prostriedku a prepustiť dotknutú osobu na slobodu. Ako som už zdôraznil, daný súd nevykonáva priebežné preskúmanie zákonnosti rozhodnutia o návrate.

87. Uvedený súd by tak mal prepustiť dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny, ak konštatuje, že výkon rozhodnutia o návrate nie je možný. Táto nemožnosť nastáva len v situácii, keď sa odsun do žiadnej cieľovej krajiny nedá vykonať bez toho, aby bola porušená zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia.

88. Z toho vyplýva, že pokiaľ je odsun do cieľovej krajiny možný bez porušenia tejto zásady, zaistenie nie je v rozpore so zásadou zákazu vyhostenia alebo vrátenia.

89. Za týchto podmienok navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na druhú prejudiciálnu otázku tak, že články 5 a 15 smernice 2008/115 v spojení s článkom 6, článkom 19 ods. 2 a článkom 47 Charty sa majú vykladať v tom zmysle, že tak v okamihu uloženia opatrenia zaistenia s cieľom zabezpečiť výkon rozhodnutia o návrate, ktoré uvádza viac ako jednu krajinu návratu, ako aj v okamihu preskúmania zákonnosti zaistenia sú príslušné orgány povinné posúdiť, či zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia bráni odsunu neoprávnene sa zdržiavajúceho štátneho príslušníka tretej krajiny do každej z týchto krajín a konštatovať, že táto zásada bráni zaisteniu tejto osoby, pokiaľ by odsun do každej z týchto krajín mal za následok porušenie danej zásady. Táto povinnosť prináleží týmto orgánom bez ohľadu na skutočnosť, že uvedenie viac ako jednej krajiny návratu v rozhodnutí o návrate vyplýva z nedostatočnej spolupráce tohto štátneho príslušníka. V rámci plnenia tejto povinnosti by uvedené orgány mali zohľadniť všetky spoľahlivé informácie, ktoré majú k dispozícii, týkajúce sa uvedeného štátneho príslušníka a situácie v krajine návratu.

D. O tretej prejudiciálnej otázke

90. Tretia otázka bola položená pre prípad záporných odpovedí na prvú a druhú prejudiciálnu otázku. Keďže navrhujem odpovedať na druhú otázku kladne, domnievam sa, že na tretiu otázku nie je potrebné odpovedať. Potvrdenie povinnosti vykonať posúdenie z hľadiska zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia v okamihu prijatia rozhodnutia o návrate a rozhodnutia o zaistení totiž znamená, že hypotézu uvedenú v tretej otázke, podľa ktorej by toto posúdenie mohlo byť odložené na neskoršie štádium, treba odmietnuť.

V. Návrh

91. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položil rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (súd v Haagu, zasadajúci v Haarleme, Holandsko) takto:

Články 5 a 15 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 6, článkom 19 ods. 2 a článkom 47 Charty základných práv Európskej únie,

sa majú vykladať v tom zmysle, že:

- súdny orgán, ktorý má preskúmať zákonnosť zaistenia neoprávnene sa zdržiavajúceho štátneho príslušníka tretej krajiny na účely jeho odsunu v rámci výkonu právoplatného rozhodnutia o návrate, ktoré uvádza viacero krajín návratu, nemá právomoc preskúmať *ex officio*, či v okamihu prijatia rozhodnutia o návrate bolo posúdené, či zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia bráni odsunu tohto štátneho príslušníka, a v prípade absencie tohto posúdenia z toho

vyvodiť dôsledky konštatovaním, že nebola splnená osobitná požiadavka takéhoto rozhodnutia, takže rozhodnutie o návrate nemožno považovať za právny základ pre prijatie opatrenia zaistenia,

- tak v štádiu uloženia opatrenia zaistenia s cieľom zabezpečiť výkon rozhodnutia o návrate, ktoré uvádza viac ako jednu krajinu návratu, ako aj v štádiu preskúmania zákonnosti zaistenia sú príslušné orgány povinné posúdiť, či zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia bráni odsunu neoprávnene sa zdržiavajúceho štátneho príslušníka tretej krajiny do každej z týchto krajín a konštatovať, že táto zásada bráni zaisteniu tejto osoby, pokiaľ by odsun do každej z týchto krajín mal za následok porušenie danej zásady. Táto povinnosť prináleží týmto orgánom bez ohľadu na skutočnosť, že uvedenie viac ako jednej krajiny návratu v rozhodnutí o návrate vyplýva z nedostatočnej spolupráce tohto štátneho príslušníka. V rámci plnenia tejto povinnosti by uvedené orgány mali zohľadniť všetky spoľahlivé informácie, ktoré majú k dispozícii, týkajúce sa uvedeného štátneho príslušníka a situácie v krajine návratu.