

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 1Szak/4/2024
Identifikačné číslo súdneho spisu: 0924100737
Dátum vydania rozhodnutia: 19. 12. 2024
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Marián Fečík
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:0924100737.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v kasačnom senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Mariána Fečíka (sudca spravodajca) a členiek senátu JUDr. Eleny Berthotyovej, PhD. a JUDr. Kataríny Cangárovej, PhD., LL.M., v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): S. T., nar. XX. C. XXXX, štátny príslušník Tadžickej republiky, s cudzineckým pasom vydaným v Slovenskej republike pod č. Q. XXXXXXXX, naposledy bytom G. G. XX, T., A., toho času umiestnený v Útvare policajného zaistenia pre cudzincov Sečovce, Bitúnková 14, 078 01 Sečovce, právne zastúpený: JUDr. Ivetou Rajtákovou, advokátkou, so sídlom Štúrova 20, 040 01 Košice, proti žalovanému: Oddelenie hraničnej kontroly Policajného zboru Košice - letisko, 041 75 Košice - letisko, v konaní o správnej žalobe na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. PPZ-HCP-PO9-3-113/2024-AV z 18. septembra 2024 o predĺžení lehoty zaistenia žalobcu, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Správneho súdu v Košiciach č. k. 8Saz/5/2024-126 z 29. októbra 2024, takto

rozhodol:

I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky mení rozsudok Správneho súdu v Košiciach č. k. 8Saz/5/2024-126 z 29. októbra 2024 tak, že rozhodnutie žalovaného č. PPZ-HCP-PO9-3-113/2024-AV z 18. septembra 2024 zrušuje a nariaďuje, aby bol sťažovateľ S. T., nar. XX. C. XXXX, štátny príslušník Tadžickej republiky, s cudzineckým pasom vydaným v Slovenskej republike pod č. Q. XXXXXXXX, toho času umiestnený v Útvare policajného zaistenia pre cudzincov Sečovce, Bitúnková 14, 078 01 Sečovce, bezodkladne prepustený zo zaistenia.

II. Sťažovateľovi priznáva právo na náhradu trov kasačného konania a trov konania na správnom súde.

odôvodnenie:

I. Administratívne konanie

1. Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesením sp. zn. 1 Tost 31/2023 z 24. januára 2024 (ďalej aj „rozhodnutie o neprípustnosti extradície“) podľa § 194 ods. 1 písm. a) Trestného poriadku zrušil uznesenie Krajského súdu v Košiciach sp. zn. 4Ntc/5/2022 z 10. novembra 2023 a podľa § 509 ods. 1 Trestného poriadku vyslovil, že vydanie žalobcu ako vyžiadanej osoby do Tadžickej republiky nie je prípustné a súčasne podľa § 506 ods. 3 písm. b) Trestného poriadku per analogiam žalobcu prepustil z vydávacej väzby.

2. Žalovaný rozhodnutím č. PPZ-HCP-PO9-3-015/2024-AV z 20. marca 2024 podľa § 82 ods. 2 písm. a) zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 404/2011 Z. z.“) rozhodol, že žalobcu administratívne vyhostuje z územia Slovenskej republiky na územie Ukrajiny (pozn. bez určenia lehoty na vycestovanie z územia Slovenskej republiky), pretože predstavuje vážnu hrozbu pre bezpečnosť štátu alebo verejný poriadok a žalobcovi uložil zákaz vstupu na územie Slovenskej republiky a na územie všetkých členských štátov na dobu 10

rokov, pričom žalovaný vylúčil odkladný účinok odvolania proti tomuto rozhodnutiu. Proti uvedenému rozhodnutiu podal žalobca odvolanie, o ktorom rozhodlo Riaditeľstvo hraničnej a cudzineckej polície Policajného zboru Prešov ako odvolací orgán rozhodnutím č. PPZ-HCP-PO2-38-004/2024-Sk z 17. mája 2024 tak, že zmenilo prvú vetu výroku, kde vypustilo, že sa žalobca vyhostuje na územie Ukrajiny, v ostatnej časti napadnuté rozhodnutie potvrdilo a odvolanie zamietlo. Rozhodnutie žalovaného č. PPZ-HCP-PO9-3-015/2024-AV z 20. marca 2024 v spojení s odvolacím rozhodnutím č. PPZ-HCP-PO2-38-004/2024-Sk z 17. mája 2024 (ďalej spolu len „rozhodnutie o administratívnom vyhostení“) nadobudli právoplatnosť 28. mája 2024.

3. Žalovaný ďalej rozhodnutím č. PPZ-HCP-PO9-3-019/2024-AV z 20. marca 2024 (ďalej len „rozhodnutie o zaistení“) podľa § 125 ods. 2, § 88 ods. 1 písm. b) a § 88 ods. 4, 5 zákona č. 404/2011 Z. z. rozhodol o zaistení žalobcu na účel výkonu administratívneho vyhostenia na nevyhnutne potrebný čas, najviac do 20. júla 2024.

4. Správny súd v Košiciach (ďalej len „Správny súd“) rozsudkom č. k. 1Saz/3/2024-47 z 18. apríla 2024 správnu žalobu žalobcu podanú proti rozhodnutiu o zaistení ako nedôvodnú zamietol. Proti danému rozsudku podal žalobca kasačnú sťažnosť, ktorú Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozsudkom sp. zn. 6Szak/2/2024 z 12. júna 2024 ako nedôvodnú zamietol.

5. Žalovaný rozhodnutím č. PPZ-HCP-PO9-3-083/2024-AV z 18. júla 2024 (ďalej len „prvé rozhodnutie o predĺžení zaistenia“) podľa § 88 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z. z. predĺžil zaistenie žalobcu, pričom stanovil dĺžku doby jeho zaistenia na čas nevyhnutne potrebný, najviac však do 20. septembra 2024, pričom dôvod predĺženia zaistenia spočíval v zabezpečení náhradného cestovného dokladu a tiež v potrebe zabezpečenia jednotlivých odpovedí z krajín, ktoré boli oslovené ohľadom možného prijatia žalobcu.

6. Správny súd rozsudkom č. k. 15Saz/3/2024-80 z 13. augusta 2024 správnu žalobu žalobcu podanú proti prvému rozhodnutiu o predĺžení zaistenia ako nedôvodnú zamietol. Proti danému rozsudku podal žalobca kasačnú sťažnosť, ktorú Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozsudkom sp. zn. 6Szak/3/2024 z 11. septembra 2024 ako nedôvodnú zamietol.

7. Žalovaný rozhodnutím č. PPZ-HCP-PO9-3-113/2024-AV zo dňa 18. septembra 2024 (ďalej aj „druhé rozhodnutie o predĺžení lehoty zaistenia“ alebo „rozhodnutie žalovaného“) rozhodol o predĺžení lehoty zaistenia žalobcu o 6 mesiacov, t. j. do 20. marca 2025 v súlade s § 88 ods. 4 tretia veta zákona č. 404/2011 Z. z. na účel výkonu jeho administratívneho vyhostenia s tým, že žalobca ostal umiestnený v Útvare policajného zaistenia pre cudzincov Sečovce (ďalej len „ÚPZC Sečovce“).

8. Žalovaný svoje rozhodnutie odôvodnil tým, že:

- účel zaistenia naďalej trvá, pričom žalobca v procese výkonu administratívneho vyhostenia z územia Slovenskej republiky dostatočne nespolupracoval. Uvedené vyplýva aj z výpovedí žalobcu (viď zápisnice o podaní vysvetlenia z 18. júla 2024 a z 18. septembra 2024), ktorý vylúčil akúkoľvek spoluprácu v procese vybavovania náhradného cestovného dokladu a podmienil svoje vycestovanie z územia Slovenskej republiky len do krajín, ktoré sám určí,

- k otázke vymazania záznamu v databáze SIS II, vloženého Nemeckom, žalovaný uviedol, že ide o logický následok a procesný postup, kedy po odovzdaní účastníka konania na územie Slovenskej republiky v rámci dublinského transferu bol tento záznam po určitej dobe zneplatnený, pretože pre územie Nemecka stratil význam a je povinnosťou Slovenskej republiky zabezpečiť vyhostenie žalobcu z územia Európskej únie,

- pristúpil k predĺženiu lehoty zaistenia z dôvodu, že zastupiteľský úrad Tadžickej republiky nevydal žalobcovi náhradný cestovný doklad. Tento zastupiteľský úrad však nie je pasívny a komunikuje so štátnymi orgánmi Slovenskej republiky, preto žalovaný považoval vystavenie náhradného cestovného dokladu pre žalobcu za reálne. Zároveň žalovaný poukázal na to, že prebieha proces komunikácie medzi ÚPZC Sečovce, Odborom vonkajších vzťahov Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru (ďalej len „ÚHCP P PZ Bratislava“) a jednotlivými oslovenými štátmi o možnosti prijatia žalobcu na ich územie, a preto je potrebné počkať na odpovede z týchto krajín, pričom ku dňu vydania druhého rozhodnutia o predĺžení lehoty zaistenia bolo oslovených 57 štátov, z toho zo 6 štátov bola doručená negatívna odpoveď a na odpoveď zo zvyšných štátov sa stále čaká,

- predĺženie lehoty zaistenia je nevyhnutné pre zabezpečenie kontinuálnosti vyhostovacieho konania, k predĺženiu lehoty zaistenia o 6 mesiacov žalovaný pristúpil z dôvodu, že ide o mimoriadne náročný a komplikovaný proces administratívneho vyhostenia, ktorý si vzhľadom na obťažnosť úkonov, ktoré je v

konaní potrebné vykonať, s určitosťou vyžaduje dlhšie časové obdobie a následne špecifikoval úkony, ktorých vykonanie je nutné pre administratívne vyhostenie žalobcu,

- prepustenie žalobcu zo zaistenia by predstavovalo vážnu hrozbu pre bezpečnosť štátu a verejný poriadok a súčasne by to znamenalo aj nerešpektovanie zákonov Slovenskej republiky ohľadom zdržiavania sa na jej území, a žalobca by pokračoval v páchaní priestupku na úseku pobytu. Preto mal žalovaný za to, že uprednostnenie verejného záujmu je dostatočne odôvodnené s ohľadom na zásah do práv žalobcu, teda je preukázaná zákonnosť predĺženia lehoty zaistenia žalobcovi,
- v danom prípade nie je možné aplikovať uloženie iných opatrení namiesto zaistenia (hlásenie pobytu alebo zloženie peňažnej záruky) podľa § 89 ods. 1 písmena a) a b) zákona č. 404/2011 Z. z., a to s ohľadom na § 89 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z., podľa ktorého tieto opatrenia nie je možné uložiť, ak ide o konanie vo veci administratívneho vyhostenia z dôvodu podľa § 82 ods. 2 písm. a) alebo b) zákona č. 404/2011 Z. z. Naliehavý právny záujem je daný aj v tom, že je potrebné, aby žalobca vycestoval z územia Slovenskej republiky v čo najkratšom čase.

II. Konanie pred Správnym súdom

9. Žalobca sa správnou žalobou z 10. októbra 2024 domáhal zrušenia rozhodnutia žalovaného a zároveň žiadal, aby Správny súd nariadil žalovanému jeho bezodkladne prepustenie zo zaistenia a priznal mu náhradu trov konania.

10. Žalobca v žalobe namietal, že:

- opakované predĺženie jeho zaistenia je obmedzením jeho osobnej slobody spôsobom, ktorý nie je zlučiteľný s článkom 17 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, keďže obmedzenie osobnej slobody žalobcu nemôže naplniť účel a to výkon jeho administratívneho vyhostenia. Takýto výklad vyplýva napríklad aj z rozsudkov Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 41Sza/7/2016 a sp. zn. 1Szak/1/2017,
- pred konaním o administratívnom vyhostení prebiehalo v súvislosti s jeho osobou konanie o jeho vydanie do Tadžickej republiky, ktoré skončilo vydaním rozhodnutia o neprípustnosti extradície a toto rozhodnutie založil Najvyšší súd Slovenskej republiky na teste vážnych dôvodov, ktorý umožňuje určiť mieru pravdepodobnosti porušenia práv vyžiadanej osoby v cieľovom štáte. Následne rozhodnutím ministra spravodlivosti Slovenskej republiky z 28. februára 2024 nebolo povolené vydanie žalobcu na trestné stíhanie do Tadžickej republiky,
- jeho vyhostenie nie je reálne možné v kontexte s uvedeným záverom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vo veci neprípustnosti extradície a to tak do Tadžickej republiky, ako aj do akéhokoľvek iného štátu, z ktorého by mohol byť následne vydaný do Tadžickej republiky na trestné stíhanie, čo by bolo možné považovať za obchádzanie rozhodnutia o neprípustnosti extradície žalobcu, ako aj za porušenie zákazu uvedeného v § 81 ods. 1 zákona č. 404/2011 Z.z.,
- z rozhodnutia žalovaného vyplýva, že žiadosť o prijatie žalobcu bola zaslaná 57 štátom, ku dňu podania správy bolo evidovaných 6 zamietajúcich odpovedí a ku dňu vydania rozhodnutia žalovaného žiadna ďalšia odpoveď nepribudla. Nedošlo teda k žiadnemu posunu vo veci administratívneho vyhostenia žalobcu od prvého rozhodnutia o predĺžení zaistenia. Tento skutkový stav preto indikuje bez akýchkoľvek pochybností nevyhostiteľnosť žalobcu,
- dňa 9. apríla 2024 požiadal Útvar policajného zaistenia pre cudzincov Medveďov prostredníctvom Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky o vydanie náhradného cestovného dokladu, avšak tento mu doposiaľ vydaný nebol,
- predĺženie lehoty zaistenia žalobcu o pol roka nezodpovedá zákonnosti obmedzenia osobnej slobody na nevyhnutný čas.

11. K predmetnej správnej žalobe sa žalovaný vyjadril podaním z 18. októbra 2024, v ktorom uviedol, že:

- len bod 6 žaloby namietala nezákonnosť napadnutého druhého rozhodnutia o predĺžení lehoty zaistenia a to z dôvodov podľa § 191 ods. 1 písm. c) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) a § 191 ods. 1 písm. f) SSP. Žalobca však neuviedol, k akému konkrétnemu nesprávnemu právnemu posúdeniu veci v rozhodnutí žalovaného malo dôjsť, pričom súdne rozhodnutia, na ktoré žalobca poukazuje, s prejednávanou vecou buď vôbec nesúvisia, alebo sú účelovo interpretované,
- všetky skutočnosti namietané žalobcom už boli predmetom predchádzajúcich súdnych konaní a v tejto súvislosti žalovaný poukázal na rozsudky sp. zn. 1Saz/3/2024 z 18. apríla 2024, sp. zn. 6Szak/2/2024 z 12. júna 2024, sp. zn. 15Saz/3/2024 z 13. augusta 2024, sp. zn. 6Szak/3/2024 z 11. septembra 2024, sp. zn. 17Saz/3/2024 z 11. júla 2024 a sp. zn. 17Saz/3/2024 z 19. septembra 2024,

- žalobca nebol vyhostený na územie Tadžickej republiky, takže žalovaný rešpektoval rozhodnutie neprípustnosti extradície,
- celková doba predĺženia lehoty zaistenia nesmie presiahnuť 12 mesiacov, pričom žalobcovi bolo zaistenie predĺžené iba na dobu 6 mesiacov, a teda zo zákonom povolenej doby žalovaný vyčerpal iba polovicu,
- k predĺženiu lehoty zaistenia pristúpil výlučne zo zákonných dôvodov a to z dôvodu, že žalobca nespolupracoval v procese vybavovania náhradného cestovného dokladu ako aj z dôvodu, že žalobcovi nebol k danému dňu vystavený náhradný cestovný doklad zo strany zastupiteľského úradu,
- tvrdenia žalobcu o jeho nevyhostiteľnosti nie sú pravdivé, prípravné činnosti v rámci vyhostovacieho konania vrcholia a prepustením žalobcu na slobodu by došlo k zmareniu vyhostenia, dňa 17. októbra 2024 žalovaný písomne požiadal ÚPZC Sečovce o zaslanie urgencie v rámci vyhostovacieho konania, a to v súlade s rozsudkom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Szak/3/2024 z 11. septembra 2024, s určením primeranej lehoty na odpoveď a upozornením, že v prípade, ak sa oslovené štáty v primeranej lehote nevyjadria, bude platiť, že súhlas s prijatím žalobcu udelený nebol.

12. Žalovaný v následnom podaní z 22. októbra 2024, predloženom na výzvu Správneho súdu, poukázal na úkony vykonávané v predmetnej veci, pričom uviedol, že dňa 11. októbra 2024 zaslal ÚPZC Sečovce žiadosť o poskytnutie informácie o vykonaných úkonoch v rámci vyhostovacieho konania č. PPZ-HCP-PO9-3-123/2024-AV a následne dňa 17. októbra 2024 zaslal ÚPZC Sečovce žiadosť o spracovanie a zaslanie urgencie v rámci vyhostovacieho konania už osloveným štátom z dôvodu právnej istoty a zachovávaní zákonnosti. Dňa 18. októbra 2024 ÚPZC Sečovce doručil žalovanému odpoveď č. PPZ-HCP-SE5-50- 227/2024-ZC, že od 2. júla 2024 ÚPZC Sečovce na základe pokynu riaditeľa ÚHCP P PZ Bratislava začal zasielať žiadosti o poskytnutie informácie o možnosti prijatia štátneho príslušníka Tadžickej republiky na územie oslovených krajín Oddeleniu vonkajších vzťahov ÚHCP P PZ Bratislava a je s ním v priebežnom kontakte o stave týchto žiadostí. Zároveň dňa 18. októbra 2024 ÚPZC Sečovce spracoval urgenciu vybavovania náhradného cestovného dokladu zaslanú Útvary policajného zaistenia pre cudzincov Medvedov. Na žiadosť žalovaného o poskytnutie informácie mu bola dňa 21. októbra 2024 zo strany Odboru vonkajších vzťahov ÚHCP P PZ Bratislava poskytnutá odpoveď, že na Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky bol zaslaný list spolu so žiadosťami o posúdenie možnosti prijatia žalobcu na územie vybraných štátov a to Arménskej republiky, Azerbajdžanskej republiky, Gruzínskej republiky, Kazašskej republiky, Kirgizskej republiky, Moldavskej republiky, Uzbekkej republiky a Švédskeho kráľovstva (štáty určené s ohľadom na geografickú, jazykovú, kultúrnu blízkosť a v záujme zachovania ochrany života, zdravia a súkromného záujmu žalobcu), pričom tieto žiadosti budú zaslané diplomatickou cestou príslušným štátom v najbližších dňoch. Žalovaný bol tiež informovaný, že uvedená žiadosť bude zaslaná aj do ďalších štátov, na územie ktorých je možné zvážiť vyhostenie menovanej osoby.

13. Správny súd rozsudkom č. k. 8Saz/5/2024-126 z 29. októbra 2024 (ďalej aj „napadnutý rozsudok“) žalobu zamietol a žalovanému nepriznal voči žalobcovi nárok na náhradu trov konania.

14. Správny súd odôvodnil napadnutý rozsudok predovšetkým tým, že:

- splnenie podmienky nespolupráce žalobcu tak, ako to vyžaduje tretia veta § 88 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z. z., vyplýva z vyjadrení žalobcu do zápisnice č. PPZ-HCP-PO9-3-082/2024 AV z 18. júla 2024, aj č. PPZ-HCP-PO9-3-112/2024 AV z 18. septembra 2024, v ktorých sa žalobca jednoznačne vyjadril, že v žiadnom prípade nie je ochotný spolupracovať v procese vystavenia náhradného cestovného dokladu. Zároveň skutočnosť, že do dnešného dňa nebol vydaný náhradný cestovný doklad, je zrejma a nie je ani medzi účastníkmi konania sporná. Správny súd mal preto za preukázané, že je možné dôvodne predpokladať, že napriek vykonaným úkonom potrebným na výkon administratívneho vyhostenia sa tento proces predĺži nad základnú dĺžku trvania zaistenia podľa § 88 ods. 4 prvej vety zákona č. 404/2011 Z. z. a preto osobitné podmienky pre predĺženie lehoty zaistenia posúdil ako splnené,
- vo vzťahu k účelnosti a efektívnosti ďalšieho trvania zaistenia aj v nadväznosti na rozhodnutie o neprípustnosti extradície odcitoval Správny súd z rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Szak/3/2024 zo dňa 11. septembra 2024,
- k námietke žalobcu, že vyhostenie do akéhokoľvek iného štátu by založilo riziko, že by mohol byť následne vydaný do Tadžickej republiky na trestné stíhanie, čo by bolo možné považovať za obchádzanie rozhodnutia o neprípustnosti extradície žalobcu, ako aj porušenie zákazu uvedeného v § 81 ods. 1 zákona č. 404/2011 Z. z., Správny súd uviedol, že ide len o dohady žalobcu, ktoré nie sú podložené žiadnymi konkrétnymi skutočnosťami či dôkazmi a preto sa táto námietka v aktuálnom

štádiu konania javí ako predčasná, pretože zatiaľ nedošlo ani len k ustáleniu štátu, do ktorého má byť žalobca vyhostený. Správny súd však k tomu zároveň dodal, že uvedené nezbavuje žalovaného povinnosti dôsledne skúmať, aké štáty ÚPZC Sečovce selektuje na účel ich oslovenia so žiadosťami o prijatie žalobcu a v prípade, ak dospeje k záveru, že u oslovovaných štátov existuje dôvodná pochybnosť o miere dodržiavania ľudských práv a slobôd a medzinárodnej ochrany pre štátnych príslušníkov tretích krajín, v takom prípade takéto úkony nebude možné považovať vo vzťahu k ďalšiemu trvaniu zaistenia za účelné,

- vo vzťahu k rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sza/7/2016 a sp. zn. 1Szak/1/2017 skonštatoval, že nevzhladol konkrétny súvis so závermi tam uvedenými a prejednávanou vecou, keďže dané rozhodnutia obsahovali iba všeobecné ustálenie záveru, že rozhodnutie o zaistení, resp. obmedzení osobnej slobody musí byť účelné a efektívne,

- posúdiac kritérium efektívnosti ďalšieho trvania zaistenia dospel k záveru, že vo veci administratívneho vyhostenia sú naďalej vykonávané konkrétne, cielené a adresné úkony smerujúce k ustáleniu štátu vyhostenia žalobcu, a tieto vyplývajú z informácií o vykonaných úkonoch poskytnutých ÚPZC Sečovce z 4. septembra 2024, resp. z 11. októbra 2024,

- hoci zaslanie urgencii už osloveným štátom so stanovením lehoty na vyjadrenie Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v rozsudku sp. zn. 6Szak/3/2024 z 11. septembra 2024 neodporučil, toto ani pri zachovaní podmienky jeho efektívnosti nevylúčil. Správny súd sa preto s takýmto postupom stotožnil z dôvodu potreby odstrániť akékoľvek pochybnosti o tom, či bol náležite ustálený štát, do ktorého by bolo možné žalobcu vyhostiť,

- žalovaný ďalej po podaní žaloby Správneho súdu predložil listiny, z ktorých vyplynulo, že ÚPZC Sečovce oslovuje ďalšie štáty na účel určenia štátu, do ktorého by bolo možné žalobcu vyhostiť, pričom 18. októbra 2024 a 28. októbra 2024 rozoslal žiadosti dvom rôznym skupinám štátov. Kým v súvislosti so žiadosťami zaslanými 18. októbra 2024 išlo o štáty určené s ohľadom na geografickú, jazykovú, kultúrnu blízkosť a v záujme zachovania ochrany života, zdravia a súkromného záujmu žalobcu, v prípade žiadostí z 28. októbra 2024 takéto vymedzenie dôvodov určenia oslovených štátov absentovalo a to s odkazom na záver vyplývajúci z rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Szak/3/2024 z 11. septembra 2024. Správny súd v tejto súvislosti predovšetkým upriamil pozornosť na to, že účelom vykonávaných krokov, vrátane zasielaných žiadostí je ustáliť štát, do ktorého by bolo možné žalobcu vyhostiť s cieľom riadneho naplnenia výkonu rozhodnutia o administratívnom vyhostení, preto žiaden štát a priori nemožno vylúčiť z okruhu potenciálnych, pre vyhostenie do úvahy pripadajúcich krajín za predpokladu, že oslovený štát napĺňa princíp non refoulement vyplývajúci z čl. 33 Dohovoru o právnom postavení utečencov, resp. vyvodzovaného tiež zo znenia čl. 3 Dohovoru a do právneho poriadku Slovenskej republiky premietnutého v podobe „prekážok administratívneho vyhostenia“ vyplývajúcich z § 81 zákona č. 404/2011 Z. z. Správny súd preto nevzhladol dôvod nezákonnosti ďalšieho trvania zaistenia žalobcu a uvedené kroky smerujúce k zabezpečeniu administratívneho vyhostenia žalobcu posúdil tak, že ich je možné považovať za vykonané v medziach ich efektívnosti,

- uviedol, že je síce pravdou, že intenzita vykonávaných úkonov v porovnaní s obdobím pred vydaním rozhodnutia žalovaného je nižšia, avšak podľa názoru Správneho súdu nie je pre posúdenie zákonnosti druhého rozhodnutia o predĺžení lehoty zaistenia rozhodujúce len to, či a koľko úkonov správne orgány vo veci vykonali, ale je potrebné prihliadnuť aj na povahu týchto úkonov a to spôsobom, či možno určitý záver vyvodiť bezprostredne po ich vykonaní alebo naopak je plynutie času žiadúce. Správny súd zdôraznil, že administratívne vyhostenie predstavuje proces, nie časový okamih, ktorého časové limity sú presne určené a garantované zákonom č. 404/2011 Z. z. Zároveň je však potrebné administratívne vyhostenie vnímať ako zákonnú možnosť danú orgánom verejnej správy zo strany zákonodarcu na to, aby v tomto období v maximálnej možnej a prípustnej miere, s ohľadom na splnenie podmienok účelnosti a efektívnosti, prijímali všetky kroky smerujúce k riadnemu dosiahnutiu účelu zaistenia, čo je v tomto prípade administratívne vyhostenie žalobcu. Správny súd však nevzhladol žalobcom tvrdenú nečinnosť orgánov verejnej správy vyvolávajúcu neefektívnosť ďalšieho trvania zaistenia žalobcu,

- v zmysle § 206 ods. 4 SSP je pre posúdenie zákonnosti rozhodnutia žalovaného rozhodujúci stav veci v čase vyhlásenia alebo v čase vydania rozhodnutia správneho súdu, avšak je právom aj povinnosťou správneho súdu plne prihliadať aj na úkony, ktoré žalovaný vykonal po podaní žaloby,

- dospel k záveru, že Tadžická republika napriek prvotnej nespolupráci sa v súčasnosti javí ako kontaktná, a teda možnosť zabezpečenia náhradného cestovného dokladu je reálna,

- vyvodil účelnosť a efektívnosť druhého predĺženia lehoty zaistenia zo žalovaným vykonaného testu proporcionality. Prepustenie žalobcu zo zaistenia by totiž predstavovalo vážnu hrozbu pre bezpečnosť štátu alebo verejný poriadok. Na základe vyššie uvedeného sa Správny súd stotožnil so záverom

žalovaného, že uprednostnenie verejného záujmu je dostatočne odôvodnené s ohľadom na zásah do práv žalobcu, čím je preukázaná zákonnosť predĺženia lehoty jeho zaistenia. Podľa Správneho súdu tiež nevznikla pochybnosť o existencii alternatívnych spôsobov na dosiahnutie sledovaného cieľa, pretože v zmysle § 89 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. zaistenie nemožno nahradiť uložením niektorej z povinností podľa § 89 ods. 1 daného zákona, ak ide o konanie vo veci administratívneho vyhostenia z dôvodu podľa § 82 ods. 2 písm. a) alebo písm. b) tohto zákona,

- skonštatoval, že aj keď jednotlivé materiálne podmienky zákonnosti ďalšieho trvania zaistenia môžu samy o sebe, v izolovanej podobe, vyvolávať určitú mieru pochybností o ich naplnení, pokiaľ ide o účelnosť a efektívnosť, zákonnosť predĺženia lehoty zaistenia je potrebné posudzovať v kontexte všetkých preukázaných skutočností, pričom konečný obraz v prospech zákonnosti predĺženia lehoty zaistenia dotvára v rozhodujúcej miere práve aplikovaný test proporcionality,

- záverom poukázal na to, že pri posudzovaní primeranosti predĺženia lehoty zaistenia prihliadol na celkové okolnosti veci, teda na osobu žalobcu a špecifiká jeho prípadu, ako aj na úkony vykonávané vo veci administratívneho vyhostenia žalobcu, ich početnosť, náročnosť a trvanie, pričom dospel k záveru, že lehotu 6 mesiacov možno považovať za primeranú a nevybočujúcu z medzí zákonnosti, pretože samotný zákon č. 404/2011 Z. z. umožňuje predĺžiť lehotu zaistenia až o 12 mesiacov, pričom táto maximálna lehota nebola prekročená.

III. Kasačná sťažnosť a vyjadrenie k nej

15. Proti rozsudku Správneho súdu č. k. 8Saz/5/2024-126 z 29. októbra 2024 podal v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť žalobca (ďalej len „sťažovateľ“) z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP, pričom navrhol, aby kasačný súd napadnutý rozsudok správneho súdu zmenil tak, že nariadi žalovanému bezodkladne prepustiť žalobcu zo zaistenia, a priznal mu proti žalovanému plnú náhradu trov konania vrátane trov kasačného konania.

16. Sťažovateľ v rámci sťažnostných bodov namietal predovšetkým, že:

- rozhodnutie žalovaného je nezákonné, okrem iného z dôvodu, že jeho administratívne vyhostenie nie je možné reálne vykonať, keďže výsledkom tohto administratívneho vyhostenia nemôže byť privodenie stavu, kedy hrozí nebezpečenstvo, že by žalobca mohol byť z tretieho štátu, do ktorého by bolo realizované jeho administratívne vyhostenie, následne vydaný do Tadžickej republiky na trestné stíhanie. Takýto postup by bol v skutočnosti obchádzaním rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Tost 31/2023 z 24. januára 2024, keďže žalobcovi by v takom prípade hrozilo neľudské zaobchádzanie a mučenie zo strany príslušných orgánov Tadžickej republiky. Toto rozhodnutie nespochybniteľným spôsobom rozhodlo o prekážkach vyhostenia žalobcu do Tadžickej republiky a policajný útvar nie je oprávnený prekážky takéhoto vyhostenia posudzovať,

- poukázal na ustanovenie § 81 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z. z., z ktorého vyplýva, že cudzinca nemožno administratívne vyhostiť ani do štátu, v ktorom mu hrozí nútený návrat do štátu, v ktorom by mu hrozilo mučenie, kruté a neľudské zaobchádzanie,

- efektívnymi úkonmi, ktoré majú smerovať k realizácii rozhodnutia o administratívnom vyhostení žalobcu, nie sú také úkony, ktorými sa zisťuje možnosť realizácie rozhodnutia o administratívnom vyhostení žalobcu do krajín, pri ktorých hrozí, že by žalobca mohol byť následne vydaný na trestné stíhanie do Tadžickej republiky,

- vo vzťahu k súčasnému stavu je zásadným posúdenie, či príslušné orgány vykonávali efektívne úkony, ktoré by boli spôsobilé viesť k realizácii rozhodnutia o administratívnom vyhostení žalobcu. V tejto súvislosti je zásadným referenčný rámec stanovený obdobím od 18. júla 2024 do 18. septembra 2024, kedy vydal žalovaný druhé rozhodnutie o predĺžení lehoty zaistenia s osobitným prihliadnutím na závery, ktoré vyplývajú z rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Szak/3/2024 z 11. septembra 2024.

- z obsahu spisu žalovaného vyplýva, že ďalšie úkony nemožno považovať, ani za efektívne, ani za také, ktoré odôvodňujú taký zásadný zásah do osobnej slobody, akým nepochybne zaistenie žalobcu je. Vyjadrenie žalovaného k správnej žalobe obsahuje jediný konkrétny údaj a to konštatovanie, že sa dňa 17. októbra 2024 písomne obrátil na ÚPZC Sečovce so žiadosťou o spracovanie a zaslanie urgencie v rámci vyhostovacieho konania. Samotné toto konštatovanie nevytvára nič o tom, aké úkony ÚPZC Sečovce a iné orgány vykonali od 18. júla 2024 do 18. septembra 2024, keďže dátum výzvy žalovaného ÚPZC Sečovce predchádza jeden deň vyhotoveniu podania žalovaného predloženého Správnemu súdu. Súčasťou listín, ktoré sú súčasťou administratívneho spisu, je stanovisko ÚPZC Sečovce, z ktorého vyplýva, že sa žalovaný 21. októbra 2024 obrátil na Odbor vonkajších vzťahov ÚHCP P PZ

Bratislava so žiadosťou o poskytnutie informácie, aké procesné úkony boli z jeho strany vykonané vo vzťahu k žalobcovi, pričom z odpovede vyplýva, že tento orgán zaslal na Ministerstvo zahraničných vecí a Európskych záležitostí Slovenskej republiky list, spolu so žiadosťami o posúdenie možnosti prijatia žalobcu na ich územie. Žalovaný nepredložil v konaní pred Správnym súdom žiadne dôkazy, ktoré by preukazovali efektívne úkony, ktoré by boli vykonané vo veci realizácie administratívneho vyhostenia žalobcu medzi 18. júlom 2024 a 18. septembrom 2024, čo je doba predĺženia zaistenia žalobcu prvým rozhodnutím o predĺžení zaistenia,

- z listín predložených žalovaným vzťahujúcich sa k správnej žalobe žalobcu vyplynulo, že postup správneho orgánu nepreukazuje, „že s náležitou starostlivosťou počas doterajšieho obmedzenia osobnej slobody podnikol kroky smerujúce k naplneniu účelu obmedzenia osobnej slobody žalobcu“ (rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sak/8/2023 zo dňa 31. júla 2023). Vzhľadom na uvedené je napadnuté rozhodnutie žalovaného nezlučiteľné s čl. 17 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 5 ods. 1 písm. f) Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“).

17. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti žalobcu vyjadril podaním z 5. decembra 2024 považujúc kasačnú sťažnosť žalobcu za plne nedôvodnú. Mal za to, že kasačná sťažnosť je podaná v rozpore s § 440 ods. 1 písm. g) SSP, keď sťažovateľ neuviedol právne posúdenie veci, ktoré pokladá za nesprávne a tiež neuviedol, v čom vidí nesprávnosť tohto právneho posúdenia. V kasačnej sťažnosti sťažovateľ iba všeobecne zhŕňa subjektívne názory vo vzťahu k realnosti a prekážkam administratívneho vyhostenia, opomínajúc, že predmetom správneho súdneho prieskumu je druhé rozhodnutie o predĺžení lehoty zaistenia. Podľa žalovaného efektívnosť vykonaných úkonov nemožno spochybňovať, pretože nimi je v priebehu konania jednoznačne preukázaný aktívny proces, v rámci ktorého sú prijímané ďalšie kroky a postupy. K tomu nepochybne patrí aj komunikácia so zahraničím prostredníctvom Odboru vonkajších vzťahov ÚHCP P PZ Bratislava, ktorá prebieha nielen na medzirezortnej úrovni s Ministerstvom zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky, ale aj na medzinárodnej úrovni, kde sú oslovované jednotlivé štáty prostredníctvom zastupiteľských úradov so žiadosťou o prijatie sťažovateľa na ich územie. Je preto logické a pochopiteľné, že takáto komunikácia je časovo náročná a zaberie oveľa viac času než akákoľvek iná bežná komunikácia. Vo vzťahu k týmto okolnostiam je aj doručenie odpovedí z jednotlivých oslovených krajín zdĺhavejšie a náročnejšie. Záverom svojho vyjadrenia žalovaný súčasne spochybnil včasnosť podania kasačnej sťažnosti, ktorá bola podaná 28. novembra 2024 s tým, že právnej zástupkyne sťažovateľa mal byť napadnutý rozsudok doručený až 22. novembra 2024, hoci žalovanému bol tento doručený už 7. novembra 2024, pričom právna zástupkyňa opakovane doložila ku kasačnej sťažnosti plnú moc z 29. novembra 2024, hoci splnomocnenie na podanie opravných prostriedkov bolo obsiahnuté už v splnomocnení doloženom ku správnej žalobe z 10. októbra 2024.

IV. Právny názor kasačného súdu

18. Senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) predovšetkým postupom podľa § 452 ods. 1 v spojení s § 439 SSP preskúmal prípustnosť kasačnej sťažnosti a z toho vyplývajúce možné dôvody jej odmietnutia. Kasačný súd rozhodol bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky a rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 19. decembra 2024 (§ 137 ods. 4 v spojení s § 452 ods. 1 SSP).

Citácia dotknutých právnych predpisov

19. Podľa čl. 17 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky nikoho nemožno stíhať alebo pozbaviť slobody inak, ako z dôvodov a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Podľa čl. 5 ods. 1 písm. f) Dohovoru má každý právo na slobodu a osobnú bezpečnosť. Nikoho nemožno pozbaviť slobody okrem nasledujúcich prípadov, pokiaľ sa tak stane v súlade s konaním ustanoveným zákonom: zákonné zatknutie alebo iné pozbavenie slobody osoby, aby sa zabránilo jej nepovolenému vstupu na územie, alebo osoby, proti ktorej prebieha konanie o vyhostenie alebo vydanie.

Podľa článku 5 ods. 4 Dohovoru každý, kto bol pozbavený slobody zatknutím alebo iným spôsobom, má právo podať návrh na konanie, v ktorom by súd urýchlene rozhodol o zákonnosti jeho pozbavenia slobody a nariadil prepustenie, ak je pozbavenie slobody nezákonné.

Podľa článku 33 Dohovoru o právnom postavení utečencov upravujúceho zákaz vyhostenia alebo vrátenia („refoulement“)

1. Žiadny zmluvný štát nevyhostí utečenca akýmkoľvek spôsobom alebo ho nevráti na hranice územia, na ktorých by jeho život alebo jeho osobná sloboda boli ohrozené z dôvodov jeho rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov.

2. Výhody tohto ustanovenia však nemôže požadovať utečenec, ktorého odôvodnene možno považovať za nebezpečného pre bezpečnosť štátu, v ktorom sa nachádza, alebo ktorý po tom, čo bol právoplatným rozsudkom uznaný za vinného z osobitne závažného trestného činu, predstavuje nebezpečenstvo pre spoločnosť tohto štátu.

Podľa čl. 15 ods. 4 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 (ďalej len „návratová smernica“) 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.

Podľa § 81 ods. 1 zákona č. 404/2011 Z. z. cudzinca nemožno administratívne vyhostiť do štátu, v ktorom by bol ohrozený jeho život z dôvodov jeho rasy, národnosti, náboženstva, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo pre politické presvedčenie alebo v ktorom by mu hrozilo mučenie, kruté, neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie, alebo trest. Rovnako nemožno cudzinca administratívne vyhostiť do štátu, v ktorom mu bol uložený trest smrti alebo je predpoklad, že v prebiehajúcom trestnom konaní mu taký trest môže byť uložený.

Podľa § 81 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. cudzinca nemožno administratívne vyhostiť do štátu, v ktorom by bola ohrozená jeho sloboda z dôvodov jeho rasy, národnosti, náboženstva, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo pre politické presvedčenie; to neplatí, ak cudzinec svojím konaním ohrozuje bezpečnosť štátu alebo ak bol odsúdený za zločin a predstavuje nebezpečenstvo pre Slovenskú republiku.

Podľa § 81 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z.z. cudzinca nemožno administratívne vyhostiť ani do štátu, v ktorom mu hrozí nútený návrat do štátu podľa odseku 1 alebo odseku 2.

Podľa § 88 ods. 1 písm. b) zákona č. 404/2011 Z.z. policajť je oprávnený zaistiť štátneho príslušníka tretej krajiny na účel výkonu administratívneho vyhostenia alebo výkonu trestu vyhostenia.

Podľa § 88 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z.z. štátny príslušník tretej krajiny môže byť zaistený na čas nevyhnutne potrebný, najviac na šesť mesiacov. Policajtný útvar je oprávnený počas tohto obdobia opakovane predĺžiť zaistenie štátneho príslušníka tretej krajiny, pričom celkový čas zaistenia nesmie presiahnuť šesť mesiacov. Ak možno predpokladať, že napriek vykonaným úkonom potrebným na výkon administratívneho vyhostenia alebo trestu vyhostenia štátneho príslušníka tretej krajiny sa tento výkon predĺži z dôvodu, že štátny príslušník tretej krajiny dostatočne nespolupracuje, alebo z dôvodu, že mu zastupiteľský úrad nevydal náhradný cestovný doklad v lehote podľa prvej vety, môže policajtný útvar rozhodnúť, a to aj opakovane, o predĺžení lehoty zaistenia, pričom celková doba predĺženia lehoty zaistenia nesmie presiahnuť 12 mesiacov. Lehotu zaistenia nemožno predĺžiť, ak ide o rodinu s deťmi alebo zraniteľnú osobu. Štátny príslušník tretej krajiny je zaistený dňom vydania rozhodnutia o zaistení.

K včasnosti kasačnej sťažnosti

20. Pokiaľ žalovaný spochybnil včasnosť podania kasačnej sťažnosti, tak kasačný súd jednak zo súdneho spisu ako i zo súdneho registra jednoznačne a nespochybniteľne zistil, že právna zástupkyňa žalobcu (sťažovateľa) prevzala elektronicky doručovaný napadnutý rozsudok 22. novembra 2024. Vzhľadom na to bolo podanie kasačnej sťažnosti vykonané elektronicky právnu zástupkyňou sťažovateľa dňa 29. novembra 2024 uskutočnené v zákonnej 7-dňovej lehote v súlade s § 443 ods. 2 SSP.

21. Samotná skutočnosť, že ku kasačnej sťažnosti bolo právnou zástupkyňou sťažovateľa nadbytočne pripojené „ďalšie“ splnomocnenie z 29. novembra 2024, hoci už splnomocnenie doložené ku správnej žalobe z 10. októbra 2024 bezpochyby splnomocňovalo právnou zástupkyňu na podanie kasačnej sťažnosti, je pre posúdenie včasnosti a riadnosti podania kasačnej sťažnosti bez právneho významu.

K dôvodnosti kasačnej sťažnosti

22. Predmetom kasačnej sťažnosti bol napadnutý rozsudok, ktorým Správny súd zamietol správnu žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti druhého rozhodnutia žalovaného o predĺžení lehoty zaistenia žalobcu o 6 mesiacov, t. j. do 20. marca 2025. Kasačný súd preto preskúmal jednak napadnutý rozsudok ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci kasačného konania skúmal aj napadnuté rozhodnutie žalovaného, najmä z toho pohľadu, či Správny súd pri neformálnom posúdení správnej žaloby (§ 206 ods. 3 SSP) správne posúdil zákonnosť a správnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného.

23. Meritom prejednávanej veci vzhľadom na uplatnené a komplementárne prepojené kasačné námietky sťažovateľa bolo posúdenie, či boli splnené zákonné podmienky pre rozhodnutie o predĺžení lehoty zaistenia sťažovateľa, keď (i) sťažovateľ vo svojej podstate namietal, že administratívne vyhostenie v jeho prípade nie je možné reálne vykonať, pretože jednak nemôže byť z dôvodu rozhodnutia o neprípustnosti extradície vydaný do svojho domovského štátu - Tadžickej republiky a súčasne hrozí nebezpečenstvo, že v prípade vydania do tretieho štátu by mohol byť následne vydaný na trestné stíhanie do Tadžickej republiky a tiež, že (ii) žalovaný nevykonával účelné a efektívne úkony, ktoré by mohli viesť k administratívne vyhosteniu sťažovateľa do takého tretieho štátu, z ktorého by mu nehrozilo vydanie na trestné stíhanie do Tadžickej republiky.

24. Rozhodovanie o zaistení cudzinca na účel jeho administratívneho vyhostenia vrátane rozhodovania o predĺžení (lehoty) zaistenia predstavuje citeľný zásah do jeho osobnej integrity, ktorej nedotknuteľnosť je zaručená tak Dohovorom, ako aj Ústavou Slovenskej republiky.

25. Uvedené oprávnenie štátu vychádza z jeho imigračnej politiky a pramení zo štátnej suverenity. Podľa názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky vysloveného v náleze sp. zn. II. ÚS 557/2012 z 18. apríla 2013 „štáty majú nepopierateľné suverénne právo kontrolovať vstup cudzincov a ich pobyt na svojom území. Nevyhnutnou súčasťou tohto práva je oprávnenie štátov zadržať potenciálnych imigrantov. Ich zadržanie môže byť zlučiteľné s čl. 5 ods. 1 písm. f) dohovoru. Dokiaľ štát nepovolí vstup na svoje územie, je takýto vstup nepovolený v zmysle čl. 5 ods. 1 písm. f) dohovoru a zadržanie osoby, ktorá si praje na územie štátu vstúpiť (pričom potrebuje na to príslušné povolenie, ktoré ešte nemá), môže byť považované za realizované preto, aby sa „zabránilo jej nepovolenému vstupu na územie štátu“.

26. Zaistenie možno považovať za osobitný dôvod zbavenia osobnej slobody za kumulatívneho splnenia nasledovných podmienok, a to, že zásah musí byť vykonaný na základe zákona, primerane vzhľadom na konkrétne okolnosti prípadu a s cieľom zabránenia nepovolenému vstupu na územie štátu alebo v súvislosti s konaním o vyhostení či vydaní osoby pozbavenej osobnej slobody. Z článku 5 ods. 1 písm. f) Dohovoru a tiež z článku 17 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky vyplýva, že k pozbaveniu osobnej slobody fyzickej osoby môže dôjsť iba na základe zákona, t. j. z dôvodov ustanovených zákonom a spôsobom, ktorý ustanoví zákon, resp. v súlade s konaním ustanoveným zákonom, pričom týmto zákonom je podľa slovenskej recentnej právnej úpravy práve zákon č. 404/2011 Z. z. (pozri nálež Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 717/2016 z 24. januára 2017).

27. Ak má byť pozbavenie osobnej slobody (vo všeobecnosti) oprávnené, rozhodnutie musí byť vydané zákonom stanoveným postupom a musí byť účelné a efektívne, pričom všetky podmienky musia byť splnené súčasne (napr. rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sak/8/2023 z 31. júla 2023). Pri absencii niektorej z podmienok nemožno hovoriť o oprávnenom pozbavení osobnej slobody jednotlivca. Zaistenie má v zmysle prvej vety § 88 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z. z. jednak trvať po „čas nevyhnutne potrebný“ a súčasne podľa § 90 ods. 1 písm. d) zákona č. 404/2011 Z. z. je policajný útvar povinný skúmať po celý čas zaistenia, či trvá účel zaistenia.

28. Pokiaľ sťažovateľ namietal, že rozhodnutie o administratívnom vyhostení nie je možné vzhľadom na rozhodnutie o neprípustnosti extradície reálne vykonať, tak kasačný súd k tomu uvádza, že v rámci extradície platí zásada vydať alebo trestne stíhať aut dedere aut judicare, ktorá vyplýva z viacerých medzinárodných zmlúv. Výnimkou z tejto zásady je princíp non-refoulement (zákaz núteného vrátenia), ktorý zakazuje vydávať, deportovať alebo inak presúvať osoby do štátu, kde by mohlo hroziť vážne porušenie ľudských práv.

29. Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozhodnutí o neprípustnosti extradície skonštatoval, že: „Miera pravdepodobnosti porušenia práv vyžiadanej osoby S. T. v cieľovej krajine - Tadžikistanskej republike („substantial ground test - test domnienok vážnych dôvodov“) a riziko porušenia čl. 3 a čl. 6 Dohovoru v prípade trestného stíhania menovaného v domovskej krajine sú mimoriadne vysoké, a tak nezlučiteľné s ochotou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky rozhodnúť o povolení vydania menovaného. Záruky poskytnuté Generálnou prokuratúrou Tadžickej republiky považuje najvyšší súd za všeobecné a vágne, nemožno očakávať, že sa nimi budú cítiť viazané miestne orgány. Záruky sú neoveriteľné, keďže orgány Tadžickej republiky nereagujú na žiadosti dožiadaného štátu, a tak najvyšší súd posúdil záruku Generálnej prokuratúry Tadžickej republiky za nedôveryhodnú. Hoci prítomnosti vyžiadanej osoby S. T. v Slovenskej republike môže predstavovať riziko pre verejný poriadok a bezpečnosť štátu, takéto riziko nemôže prevážiť nad reálnou možnosťou porušenia základných ľudských práv a slobôd vyžiadanej osoby (čl. 3 a 6 Dohovoru), ak by bola vydaná do jeho domovskej krajiny. Totižto ani prípadný terorista nesmie byť vystavený mučeniu ani krutému, neľudskému či ponižujúcemu zaobchádzaniu alebo trestu, ktoré mu hrozí, ak by Slovenská republika rozhodla o jeho vydaní do Tadžikistanskej republiky. Preto rozhodol najvyšší súd tak, že vydanie S. T. do Tadžickej republiky nie je prípustné. Rozhodnutím najvyššieho súdu o tom, že povolenie vydania S. T. nie je prípustné, zanikol zákonný dôvod na ďalšie trvanie - obmedzenie jeho osobnej slobody, a preto rozhodol najvyšší súd o prepustení S. T. z vydávacej väzby.“

30. Kasačný súd k uvedenému zdôrazňuje, že z rozhodnutia o neprípustnosti extradície súčasne vyplýva aj nemožnosť administratívneho vyhostenia sťažovateľa do jeho domovského štátu - Tadžickej republiky.

31. Pokiaľ totiž trestný súd dospeje k záveru o neprípustnosti extradície podľa § 501 alebo podľa § 510 ods. 2 Trestného poriadku, má toto rozhodnutie povahu predbežnej otázky v zmysle § 81 ods. 5 zákona č. 404/2011 Z. z. vo vzťahu k prítomnosti prekážok administratívneho vyhostenia vymedzených v § 81 ods. 1 a 3 zákona č. 404/2011 Z. z. Zo znenia § 84 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z. z. súčasne vyplýva aj nemožnosť administratívne vyhostiť sťažovateľa do takého štátu, v ktorom by mu hrozil nútený návrat do Tadžickej republiky.

32. Formálne preto administratívne vyhostenie sťažovateľa bolo možné vykonať, avšak za podmienky, že štát, ktorý by bol ochotný prevziať sťažovateľa, by sa musel (hodnoverne) zaviazat', že sťažovateľa následne nevydá na trestné konanie do Tadžickej republiky.

33. Práve tejto podmienke však nebola podľa názoru kasačného súdu zo strany správnych orgánov (žalovaného aj ÚPZC Sečovce) venovaná náležitá pozornosť.

34. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky už v rozsudku sp. zn. 6Szak/3/2024 z 11. septembra 2024 skonštatoval určitú neefektívnosť v postupe administratívneho vyhostenia, keď uviedol, že „do budúca by bolo vhodné, aby príslušný správny orgán v prípade obdobných žiadostí adresovaných iným krajinám súčasne určil primeranú lehotu, do ktorej by mali tieto dopytované krajiny oznámiť svoje stanovisko s doložkou, že ak sa v lehote nevyjadria, bude platiť, že súhlas s prijatím konkrétneho cudzinca udelený nebol.“

35. Na uvedené bolo síce zo strany ÚPZC Sečovce reagované s tým, že osloveným štátom bola zaslaná urgencia, resp. žiadosť obsahujúca doložku, že ak sa v stanovenej lehote nevyjadria, bude platiť, že súhlas s prijatím sťažovateľa udelený nebol.

36. Takýto postup sa však nemôže kasačnému súdu javiť ako dostatočne účelný a efektívny, pretože v rámci neho bola odignorovaná požiadavka, že sťažovateľ nemôže byť vydaný na trestné stíhanie do Tadžickej republiky. Inak povedané dožiadané štáty neboli informované o výhrade Slovenskej republiky nevydať sťažovateľa, v prípade akceptácie administratívneho vyhostenia, na trestné stíhanie do Tadžickej republiky.

37. Práve táto skutočnosť znamená, že aj keby niektorá z oslovených krajín s prijatím sťažovateľa na svoje územie súhlasila, nebolo by možné toto v krátkom čase z dôvodu absencie výhrady nevydania na trestné stíhanie do Tadžickej republiky realizovať.

38. Administratívne vyhostenie pritom nepredstavuje konkrétny časový moment alebo úsek ale administratívny proces, v rámci ktorého správny orgán v zákonom určenom rozsahu rozhoduje a následne aj vyhostenie vykonáva. Ak je ale administratívne vyhostenie spojené so zaistením štátneho príslušníka tretieho štátu, je potrebné jeho výkon realizovať takým spôsobom, aby zaistenie trvalo len nevyhnutný čas a tomu má zodpovedať aj realizácia potrebných úkonov zo strany správnych orgánov. Sťažovateľ je pritom v rámci zaistenia pozbavený na osobnej slobode od 20. marca 2024, čo predstavovalo ku dňu rozhodovania Správneho súdu dňa 29. októbra 2024 celkovo 223 dní a ku dňu rozhodovania kasačného súdu 274 dní. Za tento čas pritom správne orgány nedokázali nájsť žiaden štát, ktorý by bola ochotný sťažovateľa prijať na svoje územie, nieto ešte štát, ktorý by súčasne poskytol hodnovernú záruku, že sťažovateľ nebude následne vydaný na trestné stíhanie do Tadžickej republiky.

39. Uvedené podľa názoru kasačného súdu jednoznačne odôvodňuje tvrdenie sťažovateľa, že postup žalovaného, resp. správnych orgánov pri realizácii administratívneho vyhostenia nebol účelný a efektívny. Ak by takým bol, už v prvých dopytoch osloveným štátom by boli obsiahnuté jednak (i) doložka, že ak sa daný štát v stanovenej lehote nevyjadrí, bude sa mať zato, že s prijatím administratívne vyhostovaného sťažovateľa na svoje územie nesúhlasí a súčasne i (ii) výhrada, že sťažovateľ nebude následne vydaný na trestné stíhanie do Tadžickej republiky.

40. Záver kasačného súdu o tom, že úkony spojené s administratívnym vyhostením sa mu nejavia ako účelné a efektívne pritom nie je v rozpore s predchádzajúcim rozsudkom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Szak/3/2024 z 11. septembra 2024, podľa ktorého „pokiaľ nie je ustálená krajina, do ktorej by mohol byť žalobca vyhostený, je potom zbytočné polemizovať nad obavou možného vrátenia žalobcu do krajiny pôvodu z inej krajiny.“ Dôvodom je predovšetkým iný časový moment posudzovania rozhodných skutočností. Opomenúť pritom nemožno ani následne riziko, ktoré bolo v predmetnom rozsudku pomenované tak, že sa „ďalším plynutím času zvyšuje pravdepodobnosť možnej nevyhostiteľnosti žalobcu, a teda možnosti jeho prijatia v inej krajine sa znižujú“.

41. Táto obava z možnej nevyhostiteľnosti sťažovateľa je nakoniec spojená aj s potrebou posudzovania hodnovernosti akceptácie výhrady o nevydaní sťažovateľa na trestné stíhanie do Tadžickej republiky. Pri materiálnom chápaní § 81 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z. z. v nadväznosti na čl. 33 Dohovoru o právnom postavení utečencov nie je totiž rozdiel medzi posudzovaním štátu, v ktorom by bol sťažovateľ ohrozený v rozsahu stanovenom v § 81 ods. 1 a 2 zákona č. 404/2011 Z. z. a štátu, v ktorom by sťažovateľovi hrozilo vydanie do predmetných štátov. Podľa názoru kasačného súdu by takéto preverovanie malo svoje opodstatnenie najmä vtedy, ak by s prijatím sťažovateľa na svoje územie vyslovil súhlas niektorý z tých oslovených štátov, ktorý má z pohľadu Slovenskej republiky iný štandard vnímania demokracie a ľudských práv. Aj keď všetky oslovené štáty sú zmluvnými stranami Dohovoru o právnom postavení utečencov z roku 1951 ako aj doplnkového Protokolu k nemu z roku 1967, nemožno ignorovať nadštandardné politické a kultúrne vzťahy medzi bývalými najmä stredoázijskými republikami Sovietskeho zväzu, pričom medzi oslovenými štátmi boli pritom Kazašská republika, Kirgizská republika a Uzbeká republika.

42. Kasačný súd zároveň zdôrazňuje, že hoci zaistenie na účel výkonu administratívneho vyhostenia nie je vnímané cez atribút „nevyhnutnosti“, ako je to pri väzbe v trestnom konaní, kde je nevyhnutnosť spojená tak s naplnením niektorého z dôvodov väzby ako aj trvaním väzby po nevyhnutný čas, neznamená to, že zaistenie môže byť svojvoľné. Jeho limitom je práve naplnenie účelu, a to realnosť vyhostenia, vyhostiteľnosť cudzinca, pričom konanie o vyhostení musí byť vedené s riadnou starostlivosťou. Správne orgány musia po rozhodnutí o zaistení cudzinca na tento účel postupovať aktívne a svedomito v konaní o správnom vyhostení, aby tým ospravedlňovali dôvody trvajúceho zaistenia. Pokiaľ takýto postup nepretrváva po celú dobu zaistenia bez rozumného dôvodu, zaistenie cudzinca stráca svoju oprávnenosť (porov. napr. rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Shiksaitov proti Slovensku z 10. decembra 2020, § 56).

43. Prípady pozbavenia osobnej slobody v zásade vyžadujú, aby bola periodicky kontrolovaná ospravedliteľnosť ich ďalšieho trvania. Účelom čl. 5 ods. 4 Dohovoru je umožniť osobe pozbavenej slobody domáhať sa toho, aby súd preskúmal, či toto pozbavenie slobody je zákonné. Vzhľadom na to, že naplnenie podmienok ustanovených zákonom sa v čase vyvíja (najmä pokiaľ ide o existenciu relevantných a dostatočných dôvodov pozbavenia slobody), mala by mať zaistená osoba možnosť domáhať sa takej kontroly opakovane v určitých primeraných intervaloch. Podľa Európskeho súdu pre ľudské práva čl. 5 ods. 4 Dohovoru zakotvuje procesnú záruku najmä proti pokračovaniu pozbavenia slobody, ktoré - hoci bolo pôvodne nariadené zákonným spôsobom - sa potom mohlo stať nezákonným a stratiť akékoľvek opodstatnenie. Požiadavky na urýchléné rozhodovanie o pozbavení slobody a na periodickú súdnu kontrolu v primeraných intervaloch majú svoje opodstatnenie v tom, že zabezpečujú, aby zadržaná osoba nemusela byť vystavená nebezpečenstvu, že zostane zadržovaná aj dlho po tom, ako jej pozbavenie slobody prestalo byť ospravedliteľné (Shishkov proti Bulharsku z 9. januára 2003, § 88).

44. Žalovaný odôvodnil potrebu predĺženia lehoty zaistenia okrem iného tým, že „v súčasnosti stále aktívne prebieha proces komunikácie medzi ÚPZC Sečovce, Odborom vonkajších vzťahov ÚHCP P PZ Bratislava a jednotlivými oslovenými krajinami. resp. ich zastupiteľskými úradmi o možnosti prijatia účastníka konania na ich územia. S poukazom na uvedené je v konaní potrebné počkať na odpovede z krajín, ktoré boli ÚPZC Sečovce a Odborom vonkajších vzťahov UT ICP P PZ Bratislava oslovené z dôvodu, či účastníka konania v rámci vyhostovacieho konania prijmú na ich územia. Ako už správny orgán vo svojom rozhodnutí uviedol, k dnešnému dňu bolo dovedna oslovených 57 krajín, pričom len zo šiestich z nich bola doručená negatívna odpoveď. Na odpovede zvyšných krajín sa stále čaká.“

45. Požiadavke periodickej súdnej kontroly pozbavenia osobnej slobody sťažovateľa ale nemôže zodpovedať situácia, keď sa podľa žalovaného primárne len čaká na odpovede zo strany oslovených štátov. V takomto prípade by totiž trvanie zaistenia po nevyhnutný čas v zmysle § 88 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z. z. nebolo objektívne kontrolovateľné.

46. V tomto smere možno citovať aj záver z predchádzajúceho rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Szak/3/2024 z 11. septembra 2024, že v opačnom prípade by „hypoteticky, by bolo možné cudzinca „držať“ v zaistení až do konca zákonom stanovenej maximálnej lehoty zaistenia“ a to v (márnom) očakávaní odpovede zo strany osloveného štátu. Inými slovami, ak by správne orgány požiadali oslovené štáty účelným a efektívnym spôsobom, teda aj s doložkou, že ak sa dotknutý štát v stanovenej lehote nevyjadrí, bude sa mať zato, že s prijatím administratívne vyhostovaného sťažovateľa na svoje územie nesúhlasí a súčasne s výhradou, že sťažovateľ nebude vydaný na trestné stíhanie do Tadžickej republiky, bolo v určitom čase a bez ďalšieho zrejme, či je administratívne vyhostenie sťažovateľa objektívne uskutočniteľné a či je v nadväznosti na to zotrvávanie sťažovateľa v zaistení dôvodné a zákonné. V rozhodovanej veci však tomu tak nebolo.

47. Predlžovanie lehoty zaistenia je upravené v § 88 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z. z. Pre posúdenie zákonnosti rozhodnutia žalovaného je v danom zákonom ustanovení rozhodujúcim znenie tretej vety, podľa ktorej „Ak možno predpokladať, že napriek vykonaným úkonom potrebným na výkon administratívneho vyhostenia alebo trestu vyhostenia štátneho príslušníka tretej krajiny sa tento výkon predĺži z dôvodu, že štátny príslušník tretej krajiny dostatočne nespolupracuje, alebo z dôvodu, že mu zastupiteľský úrad nevydal náhradný cestovný doklad v lehote podľa prvej vety, môže policajný útvar rozhodnúť, a to aj opakovane, o predĺžení lehoty zaistenia, pričom celková doba predĺženia lehoty zaistenia nesmie presiahnuť 12 mesiacov.“

48. Z citovaného zákonného ustanovenia vyplýva, že dôvodom predĺženia výkonu administratívneho vyhostenia musí byť buď nespolupráca zaisteného alebo nevydanie náhradného cestovného dokladu. Hoci je v rozhodovanej veci nespolupráca sťažovateľa preukázaná, primárnym dôvodom potreby predĺženia výkonu administratívneho vyhostenia bolo neúčelné a neefektívne oslovovanie štátov zo strany správneho orgánu vo vzťahu k prijatiu sťažovateľa na ich územie.

49. Po preskúmaní veci dospel preto kasačný súd k záveru, že napadnutý rozsudok bol vydaný na podklade nesprávneho právneho posúdenia. Zosumarizujúc vyššie uvedené skutočnosti do právnej vety kasačný súd akcentuje, že:

- ak rozhodnutie o administratívnom vyhostení štátneho príslušníka tretej krajiny (vyhostovaného) nestanovuje konkrétny štát, do ktorého sa má administratívne vyhostenie vykonať a súčasne sa na vyhostovaného vzťahuje neprípustnosť extradície do jeho domovského alebo iného štátu, musí byť pri výkone administratívneho vyhostenia zo strany správnych orgánov účelne a efektívne zisťované nielen to, či a ktorý štát je ochotný vyhostovaného prijať na svoje územie ale i to, či takýto štát vo vzťahu k prijatiu vyhostovaného s odkazom na § 81 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z. z. hodnoverne akceptuje výhradu jeho nevydania do štátu, na ktorý sa neprípustnosť extradície vzťahuje,

- na tento účel je preto zo strany správnych orgánov namieste pri oslovovaní druhých štátov formulovať výzvy takým spôsobom, aby výzvy jednak (i) obsahovali doložku, že ak sa daný štát v stanovenej lehote nevyjadrí, bude sa mať zato, že s prijatím vyhostovaného nesúhlasí a súčasne i (ii) výhradu, že vyhostovaný nebude vydaný do štátu, na ktorý sa vzťahuje neprípustnosť extradície.

V. Záver

50. Kasačný súd po zistení, že kasačná sťažnosť bola dôvodná, napadnutý rozsudok podľa § 462 ods. 2 SSP zmenil tak, že rozhodnutie žalovaného zrušil s odkazom na § 230 ods. 1 písm. a) SSP per analogiam s „bodkou“ (t. j. bez vrátenia veci na ďalšie konanie) a súčasne nariadil prepustenie sťažovateľa zo zaistenia. Vo vzťahu k prepusteniu sťažovateľa zo zaistenia pritom kasačný súd aplikoval priamo čl. 15 ods. 4 návratovej smernice, pričom túto právomoc odvodil zo zásady prednosti práva Európskej únie, priameho účinku smernice, ako aj práva na účinnú súdnu ochranu zaručeného článkom 47 Charty základných práv Európskej únie.

51. O nároku na náhradu trov konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 2 v spojení s § 167 ods. 1 a § 175 ods. 1 SSP tak, že sťažovateľovi, ako úspešnému účastníkovi konania o kasačnej sťažnosti, priznal právo na náhradu trov konania na kasačnom súde aj Správnom súde. V zmysle § 175 ods. 2 SSP v spojení s § 467 SSP o výške náhrady trov konania bude rozhodnuté samostatným uznesením Správneho súdu.

52. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v kasačnom senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 prvá veta SSP).

Právna veta

1. Ak rozhodnutie o administratívnom vyhostení štátneho príslušníka tretej krajiny (vyhostovaného) nestanovuje konkrétny štát, do ktorého sa má administratívne vyhostenie vykonať a súčasne sa na vyhostovaného vzťahuje neprípustnosť extradície do jeho domovského alebo iného štátu, musí byť pri výkone administratívneho vyhostenia zo strany správnych orgánov účelne a efektívne zisťované nielen to, či a ktorý štát je ochotný vyhostovaného prijať na svoje územie ale i to, či takýto štát vo vzťahu k prijatiu vyhostovaného s odkazom na § 81 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov hodnoverne akceptuje výhradu jeho nevydania do štátu, na ktorý sa neprípustnosť extradície vzťahuje,

2. Na tento účel je preto zo strany správnych orgánov namieste pri oslovovaní druhých štátov formulovať výzvy takým spôsobom, aby výzvy jednak (i) obsahovali doložku, že ak sa daný štát v stanovenej lehote nevyjadrí, bude sa mať zato, že s prijatím vyhostovaného nesúhlasí a súčasne i (ii) výhradu, že vyhostovaný nebude vydaný do štátu, na ktorý sa vzťahuje neprípustnosť extradície.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.