

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 2Sak/8/2023
Identifikačné číslo súdneho spisu: 0723100261
Dátum vydania rozhodnutia: 31. 07. 2023
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Elena Berthotyová
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:0723100261.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Eleny Berthotyovej, PhD. a členov senátu JUDr. Mariána Trenčana a prof. JUDr. Juraja Vačoka, PhD., v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): J. W., nar. XX.XX.XXXX, štátna príslušnosť: Pakistanská islamská republika, bez dokladu totožnosti, toho času umiestnený v Útvare policajného zaistenia pre cudzincov Medveďov, Medveďov 244, 930 07 Medveďov, zastúpeného: Centrum právnej pomoci, Kancelária Bratislava, so sídlom Námestie slobody 12, 810 05 Bratislava, IČO: 30 798 841, proti žalovanému: Mobilná jednotka Policajného zboru Bratislava, so sídlom Regrútska 4, 812 72 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. PPZ-HCP-BA5-1126-025/2023-AV zo dňa 13.05.2023 o predĺžení zaistenia žalobcu a o prepustenie zo zaistenia, o kasačnej sťažnosti sťažovateľa proti rozsudku Správneho súdu v Bratislave č. k. 15Saz/3/2023-47 zo dňa 30. júna 2023, takto

rozhodol:

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky m e n í rozsudok Správneho súdu v Bratislave č. k. 15Saz/3/2023-47 zo dňa 30. júna 2023 tak, že n a r i a ě u j e , aby bol sťažovateľ J. W., nar. XX.XX.XXXX., štátna príslušnosť: Pakistanská islamská republika, bez dokladu totožnosti, toho času umiestnený v Útvare policajného zaistenia pre cudzincov Medveďov bezodkladne prepustený zo zaistenia.
- II. Sťažovateľovi priznáva právo na náhradu trov kasačného konania a trov konania na krajskom súde.

odôvodnenie:

I.

Priebeh a výsledky administratívneho konania

1. Rozhodnutím č. PPZ-HCP-BA5-1126025/2023-AV zo dňa 13.05.2023 Mobilná jednotka PZ Bratislava (ďalej len „žalovaný“) rozhodla o predĺžení zaistenia žalobcu podľa 88 ods. 4 zákona o pobyte cudzincov a jeho ponechaní v Útvare policajného zaistenia pre cudzincov Medveďov. Podľa 88 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoPC“) žalovaný stanovil dĺžku doby zaistenia na čas nevyhnutne potrebný, najviac do 13.07.2023.
2. Žalovaný rozhodnutie odôvodnil tým, že žalobca sa zdržiava na území Slovenskej republiky, resp. schengenského priestoru bez oprávnenia. Správny orgán dňa 13. 04. 2023 podľa 82 ods. 1 písm. b) ZoPC vydal rozhodnutie o administratívnom vyhostení žalobcu vedené pod č. PPZ-HCPBA5-1126-010/2023-AV, pričom v predmetnom rozhodnutí nebola žalobcovi určená lehota na vycestovanie.
3. Následne dňa 14.04.2023 bol žalobca zaistený podľa 88 ods. 1 písm. b) ZoPC za účelom výkonu administratívneho vyhostenia. Žalobca bol umiestnený do Útvoru policajného zaistenia pre cudzincov Medveďov (ďalej len „ÚPZC“), dĺžka doby zaistenia bola stanovená na čas nevyhnutne potrebný najviac do 13.05.2023.

4. Nakoľko nebol výkon vyhostenia žalobcu realizovaný v rámci pôvodnej lehoty zaistenia, t. j. do 13.05.2023, žalovaný podľa 88 ods. 4 ZoPC predĺžil zaistenia do 13.07.2023 a to z dôvodu, že žalovanému bola dňa 11.05.2023 zaslaná informácia k vykonaným úkonom za účelom realizácie administratívneho vyhostenia. Účastník konania síce bol zaevidovaný do systému RCMS za účelom jeho identifikácie a následného vystavenia náhradného cestovného dokladu, pričom doba zaistenia t. j. do 13.05.2023 nie je dostačujúca, nakoľko proces vystavenia môže trvať 2 - 3 mesiace. Predĺženie zaistenia je nevyhnutné na zabezpečenie náhradného cestovného dokladu a realizáciu vyhostenia na územie Pakistanskej islamskej republiky.

5. Podľa žalovaného je zrejmé, že žalobca nemá zabezpečené žiadne ubytovanie na území Slovenskej republiky a ani nemá dostatočné finančné prostriedky, ani si ich nevie zabezpečiť. Z uvedeného je preukázané, že žalobca by podmienky stanovené v § 89 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov nevedel splniť a preto žalobcovi nemohol takúto povinnosť uložiť ako alternatívu voči jeho zaisteniu na výkon administratívneho vyhostenia. Žalovaný uviedol, že vychádzal zo zápisnice o podaní vyjadrenia žalobcu č. PPZ-HCP-BA5-1126-009/2023-AV, ako aj zápisnice pred vydaním rozhodnutia o predĺžení zaistenia č. PPZ-HCP-BA5-1126-026/2023-AV. V uvedených zápisniciach žalobca neuviedol, že by mal zabezpečené ubytovanie, resp. že disponuje potrebnými finančnými prostriedkami.

II.

Konanie pred správnym súdom

6. Proti rozhodnutiu žalovaného podal žalobca dňa 15.06.2023 správnu žalobu, ktorou správne mu navrhol zrušiť preskúmané rozhodnutie žalovaného a nariadiť jeho bezodkladné prepustenie zo zaistenia.

7. Správny súd dospel k záveru o potrebe zamietnuť správnu žalobu podľa § 229 SSP z dôvodu, že napadnuté rozhodnutie ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo je v súlade so zákonom o pobyte cudzincov, ako aj so Správnym poriadkom. Žalovaný pred vydaním napadnutého rozhodnutia riadne zistil skutkový stav podľa § 32 ods. 1 Správneho poriadku, odôvodnenie rozhodnutia je dostatočne zrozumiteľné, obsahujúce všetky zákonom požadované náležitosti (§ 47 Správneho poriadku), a je z neho zrejmé akými úvahami bol vedený žalovaný pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval a ako sa vyrovnal s vyjadreniami žalobcu.

8. K námietkam žalobcu uviedol nasledovné:

- k námietke, že žalovaný nedostatočne zistil skutkový stav veci, keď sa v konaní a následne v odôvodnení napadnutého rozhodnutia nezaoberal súčasnou bezpečnostnou situáciou na území Pakistanu, správny súd uviedol, že žalovaný poukázal na vyjadrenie žalobcu zo dňa 13.04.2023, že v domovskej krajine je ťažká situácia a nechce sa tam vrátiť, že mu tam nehrozí trest smrti, resp. neľudské zaobchádzanie, bola mu daná možnosť, či chce požiadať o azyl na území Slovenskej republiky, čo odmietol, odišiel z ekonomických dôvodov. Vzhľadom na uvedené skutočnosti správny súd považoval námietku žalobcu za nedôvodnú,

- k námietke žalobcu, že žalovaný nezohľadnil odporúčajúcu správu MZVaEZ SR aktualizovanú ku dňu 11.05.2023, ktorou odporučuje občanom SR necestovať do Pakistanu vzhľadom na zhoršenie bezpečnostnej situácie kvôli mimoriadne turbulentnej a napätej vnútroľ politickej situácii v krajine, v ktorej prebiehajú násilné strety medzi ozbrojenými zložkami a protestujúcimi a ktorá osobitne upozorňuje slovenských občanov na pretrvávajúce zvýšené bezpečnostné riziko teroristických útokov a únosov pre cudzincov vo veľkých mestách, predovšetkým v Karáči (aj vysoká kriminalita), v provinciách FATA, Khyber - Pakhtunkhwa, Balučistan a Gilgit-Baltistan, správny súd uviedol, že sa stotožnil s argumentáciou žalovaného, že predmetné odporúčanie je určené pre občanov SR a ak žalobca má skutočnú obavu o svoj život v Pakistanskej islamskej republike, mohol požiadať o jednu z foriem medzinárodnej ochrany. Ak žalobca tvrdil, že požiadal o azyl, toto tvrdenie bol povinný správne mu súdu preukázať (§ 5 ods. 9 druhá veta SSP, § 121 ods. 1 SSP). Žalovaný žalobcom tvrdenú skutočnosť poprel a uviedol vlastné tvrdenia o absencii žiadosti v systéme IS Migra. Vzhľadom na uvedené je správny súd je toho názoru, že ak by žalobca skutočne o azyl požiadal, uvedené by preukázal. Na základe uvedeného posúdil argumentáciu žalobcu o neúčelnosti zaistenia z dôvodu žiadosti o azyl za nedôvodnú,

- k námietke nedostatku dôvodov pre predĺženie zaistenia (efektivity) správny súd uviedol, že žalovaný poukázal na v minulosti uskutočnené stotožnenie štátnych príslušníkov Pakistanu, vystavenie cestovných dokladov a letecké vyhostenie v roku 2022 a 2021, na základe čoho správny súd konštatoval, že tento postup (stotožnenie, vystavenie cestovných dokladov a za tým účelom zaistenie práve na tento účel, následne administratívne vyhostenie) je teda možný a aj efektívny. Tento proces podľa tvrdenia žalovaného trvá 2 - 3 mesiace, v danom prípade zaistenie na nevyhnutne potrebný čas zodpovedá

tomuto časovému úseku (1 + 2 mesiace) a nepresahuje maximálnu zákonnú lehotu zaistenia. Zaisteniu jedného mesiaca zodpovedá informácia z ÚPZC Medvedov, že žalovanému boli poskytnuté informácie, že prostredníctvom systému RCMS (readmission case management system - ktorý slúži na komunikáciu orgánov Slovenskej republiky s autoritami Pakistanu), bol žalobca stotožnený, na základe čoho mu bude vystavený náhradný cestovný doklad potrebný k vyhosteniu. Vzhľadom na uvedené skutočnosti, správny súd aj túto námietku žalobcu vyhodnotil ako nedôvodnú,

- k námietke nedostatočného zaobrerania sa možnosťou využitia miernejších opatrení podľa § 89 ods. 1 písm. a) a b) ZoPC, správny súd poukázal na to, že aplikácia miernejších opatrení k zaisteniu je podmienená podľa § 89 ods. ods. 3 ZoPC tým, že žalobca ako štátny príslušník tretej krajiny preukáže zabezpečenie ubytovania počas trvania tejto povinnosti a finančné zabezpečenie pobytu vo výške podľa § 6, ktorá je podľa § 1 ods. 3 vyhlášky MV SR č. 499/2011 Z. z. (vykonávací predpis k § 6 zákona o pobyte cudzincov) vo výške 56 eur na osobu a deň pobytu. Zo zápisnice o podaní vyjadrenia zo dňa 13.04.2023 vyplýva, že žalobca nemá žiaden majetok, všetko predal, mal so sebou len nejakú malú hotovosť a mobilný telefón, teda nedisponuje potrebnou finančnou hotovosťou. Správny súd v tejto súvislosti poukázal na to, že žalobca by na účely aplikácie alternatívnych miernejších opatrení k zaisteniu musel sám preukázať, že disponuje finančnou hotovosťou minimálne vo výške 60 dní x 56,- €, čo je najmenej 3.360,- €, pričom žalobca nepreukázal ani to, že má zabezpečené ubytovanie počas predpokladanej doby zaistenia a v zmysle vyššie uvedeného ani to, že disponuje akýmkoľvek finančným zabezpečením pobytu vo výške ustanovenej všeobecne záväzným právnym predpisom. V nadväznosti na uvedené správny súd dospel k záveru, že žalovaný v napadnutom rozhodnutí dôvodne vyhodnotil danú situáciu tak, že žalobca nespĺňa podmienky, za ktorých by mu mohla byť uložená povinnosť podľa § 89 ods. 1 písm. a) alebo b) zákona o pobyte cudzincov. Rozhodnutie žalovaného je preto v namietanej časti nedostatočného odôvodnenia dĺžky doby zaistenia dostatočné, zrozumiteľné a obsahuje všetky zákonom požadované náležitosti.

9. Správny súd na základe uvedených dôvodov správnu žalobu podľa § 229 SSP zamietol.

III.

Konanie na kasačnom súde

10. Proti rozsudku správneho súdu podal žalobca (sťažovateľ) v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodov uvedených v § 440 ods. 1 písm. g) a h) SSP, t. j. správny súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci a odklonil sa od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu.

11. Sťažnostnú argumentáciu je možné zhrnúť do nasledujúcich bodov:

- sťažovateľ správneho súdu vytkol, že nenašiel prekážky, ktoré by bránili v jeho vyhostení na územie Pakistanu a že sa stotožnil s napadnutým rozhodnutím žalovaného ako aj jeho postupom v priebehu správneho konania. Žalovaný podľa názoru správneho súdu dostatočne zistil skutkový stav, z ktorého následne vyvodil správne závery. Sťažovateľ v tom videl nesprávne právne posúdenie, nakoľko žalovaný v konaní nijakým spôsobom nezisťoval, aké podmienky prevládajú v domovskej krajine sťažovateľa a aké zaobchádzanie by mu hrozilo v prípade jeho návratu do tejto krajiny. Článok 3 Dohovoru má absolútny charakter a prednosť aj pred zákonom o pobyte cudzincov,

- žalovanému vytkol, že nevykonal žiadne dokazovanie o bezpečnostnej situácii v Pakistane ani nijako neskúmal prekážky vyhostenia v zmysle § 81 zákona o pobyte cudzincov a čl. 3 Dohovoru. Z napadnutého rozhodnutia je zrejmé, že žalovaný si nezabezpečil žiadne informácie či správy o bezpečnostnej situácii v Pakistane, prípadne iné dôkazy, aby bolo možné dospieť k záveru o neexistencii rizika utrpenia vážnej ujmy sťažovateľa. V tejto súvislosti poukázal na právny názor vyslovený NS SR v rozsudku sp. zn. 1SŽa/31/2014 zo dňa 02.09.2014, kedy uviedol, že „odvolací súd považuje za dôležité zdôrazniť, že správny orgán už v čase zaistenia navrhovateľa, tobôž v konaní o administratívnom vyhostení, mal mať k dispozícii aktuálne správy o krajine, do ktorej má byť štátny príslušník tretej krajiny vrátený.“

- sťažovateľ má za to, že už v čase vydania rozhodnutia o zaistení/predĺžení zaistenia sa musí policajný správny orgán náležite zaoberať otázkou potenciality zrealizovania účelu zaistenia, ktorým je výkon rozhodnutia o vyhostení a za tým účelom sa zaoberať existenciou možných prekážok zrealizovania vyhostenia a za tým účelom si aj zaobstaráť potrebné dôkazy, pretože v opačnom prípade by nezákonne zasiahol do základného práva na osobnú slobodu jednotlivca už v čase, kedy vzhľadom na okolnosti prejednávanej veci mal resp. mohol mať vedomosť o možných prekážkach zrealizovania vyhostenia a to z dôvodu zlej bezpečnostnej situácie na čo sťažovateľ primárne poukazuje,

- sťažovateľ poukázal na to, že dňa 24.05.2023 požiadal v ÚPZC Medveďov o azyl a za týmto účelom mu malo byť vydané rozhodnutie o prezaistení. Rozhodnutie Žalovaného je neúčelné nakoľko žalovaný mal postupovať v zmysle § 77 ods. 5 ZoPC,
- sťažovateľ poukázal aj na rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu SR týkajúceho sa azylového konania a bezpečnostnej situácie v Pakistane a má za to, že žalovaný sa v predmetných rozhodnutiach vôbec nezaoberal bezpečnostnou situáciou v Pakistane (rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu SR, sp. zn. 2Sak/1/2022 zo dňa 28.02.2022),
- sťažovateľ má za to, že len vybrané odporúčania Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí na ktoré v konaní pred správnym súdom sťažovateľ poukazoval, bol primárnym obsahovo dispozičným základom s ktorým sa mal žalovaný vysporiadať,
- poukázal na to, že povinnosť zisťovať skutkový stav s ohľadom na prekážky vyhostenia už v čase rozhodovania žalovaného o zaistení vyplýva aj z ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu ako aj ústavného súdu, na ktorú sťažovateľ pred krajským súdom poukazoval. Je povinnosťou policajného orgánu riadne sa zaoberať skúmaním a vyhodnocovaním existencie prekážok vyhostenia vo vzťahu k trvaní resp. existencii účelu zaistenia, ktoré sa pochopiteľne vzhľadom na ich definičné znaky zisťujú práve vo vzťahu ku tej ktorej konkrétnej krajine.
- žalovanému vytkol, že v odôvodnení napádaného rozhodnutia bližším spôsobom nijako nešpecifikuje, aké ďalšie úkony ešte plánujú policajné útvary vykonať za účelom vystavenia náhradného cestovného dokladu pre sťažovateľa, aby tak zabezpečili výkon administratívneho vyhostenia sťažovateľa,
- správnemu súdu vytkol, že sa napadnutým rozsudkom od sťažovateľom citovanej rozhodovacej praxe kasačného súdu neodôvodnene odklonil a tým pochybil. Pochybil aj tým, že napadnuté rozhodnutie žalovaného posúdil ako vecne správne a zákonné a v súlade s rozhodovacou činnosťou kasačného súdu v obdobných prípadoch,
- vzhľadom k tomu, že v prejednávanej veci existujú právne aj faktické prekážky vyhostenia sťažovateľa, má za to, že ani zaistenie nebolo prípustné, nakoľko zaistenie „nevyhostiteľných“ cudzincov je pre svoju neefektívnosť a neúčelnosť vždy v rozpore s čl. 5 ods. 1 písm. f) Dohovoru. Zaistenie nesmie byť svojvoľné, ale jeho limitom je naplnenie účelu, teda reálnosť vyhostenia. Žalovaný však napadnuté rozhodnutie založil iba na dôvodoch poukazujúcich na súlad príslušného rozhodnutia so zákonom o pobyte cudzincov, pričom v ňom absentuje odôvodnenie napadnutého rozhodnutia z pohľadu efektivity a účelnosti zaistenia sťažovateľa vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti o bezpečnostnom riziku a nevyhostiteľnosti, na čo mal správny súd reagovať zrušením napadnutého rozhodnutia a prepustením sťažovateľa zo zaistenia.

12. Vzhľadom na uvedené skutočnosti sťažovateľ navrhol, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky zmenil rozsudok správneho súdu tak, že rozhodnutie žalovaného zrušuje a nariaďuje, aby bol sťažovateľ bezodkladne prepustený zo zaistenia. Súčasne si uplatnil náhradu trov konania vo výške 167,56 EUR.

13. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadril.

IV.

Právny názor Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

14. Senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 S.s.p.) predovšetkým postupom podľa § 452 ods. 1 v spojení s § 439 S.s.p. preskúmal prípustnosť kasačnej sťažnosti a z toho vyplývajúce možné dôvody jej odmietnutia. Po zistení, že kasačnú sťažnosť podal sťažovateľ včas (§ 443 ods. 2 písm. b/ S.s.p.) s prihladením na neformálnosť posudzovania kasačnej sťažnosti (§ 453 ods. 2 v spojení s § 206 ods. 3 S.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu, a pomerom hlasov 3 : 0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch) dospel k záveru, že rozsudok správneho súdu je potrebné zmeniť a sťažovateľa prepustiť zo zaistenia.

15. Rozhodol bez nariadenia pojednávania (§ 455 S.s.p.) s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 31. júla 2023 (§ 137 ods. 4 v spojení s § 452 ods. 1 S.s.p.).

V.

Citácie dotknutých právnych predpisov

Podľa § 88 ods. 1 písm. b) ZoPC policajt je oprávnený zaistiť štátneho príslušníka tretej krajiny na účel výkonu administratívneho vyhostenia alebo výkonu trestu vyhostenia.

Podľa § 88 ods. 4 ZoPC štátny príslušník tretej krajiny môže byť zaistený na čas nevyhnutne potrebný, najviac na šesť mesiacov. Policajný 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 policajný 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.

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

Podľa čl. 5 ods. 1 písm. f) Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd 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 čl. 15 ods. 1 návratovej smernice 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.

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 článku 5 ods. 4 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd 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.

VI.

Posúdenie kasačných námietok

16. V predmetnej veci bol predmetom kasačného konania rozsudok správneho súdu, ktorým bola zamietnutá žaloba proti rozhodnutiu žalovaného o predĺžení zaistenia podľa § 88 ods. 4 zákona o pobyte cudzincov, preto primárne Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný, preskúmal rozsudok správneho súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci kasačného konania skúmal aj napadnuté rozhodnutie žalovaného, najmä z toho pohľadu, či sa správny súd pri neformálnom posúdení správnej žaloby (§ 206 ods. 3 SSP) správne posúdil zákonnosť a správnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného.

17. V konaní nebolo sporným, že sťažovateľ bol pôvodne zaistený podľa § 88 ods. 1 písm. b) ZoPC na účel výkonu administratívneho vyhostenia. Sťažovateľ bol rozhodnutím č. PPZ-HCPBA5-1126-010/2023-AV zo dňa 13. 04. 2023 podľa 82 ods. 1 písm. b) ZoPC administratívne vyhostený z územia SR na územie Pakistanu a bol mu uložený zákaz vstupu na územie SR a na územie všetkých členských štátov na dobu troch rokov. Napadnutým rozhodnutím zo 13.05.2023 žalovaný rozhodol o predĺžení lehoty zaistenia na čas nevyhnutne potrebný, najviac do 13.07.2023.

18. Meritom prejednávanej veci vzhľadom na uplatnené kasačné námietky sťažovateľa, z ktorých považoval kasačný súd za kľúčové, bolo posúdenie, či boli splnené zákonné podmienky pre rozhodnutie o predĺžení lehoty zaistenia sťažovateľa, keď sťažovateľ namietal, že žalovaný v odôvodnení napádaného rozhodnutia bližším spôsobom nijako nešpecifikuje, aké ďalšie úkony vykonal, resp. ešte plánujú policajné útvary vykonať za účelom vystavenia náhradného cestovného dokladu pre sťažovateľa, aby tak zabezpečili výkon administratívneho vyhostenia sťažovateľa a súčasne správne

súdu vytkol, že sa napadnutým rozsudkom od sťažovateľom citovanej rozhodovacej praxe kasačného súdu neodôvodnene odklonil a tým pochybil.

19. S poukazom na uvedené v konaní nepochybne vyvstala otázka skúmania vyhostiteľnosti teda aj účelnosti a efektívnosti zaistenia tak ako to vyplýva z judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (napr. 10Sza/23/2011), ako aj Ústavného súdu Slovenskej republiky, napr. nález Ústavného súdu SR č. k. II. ÚS 264/09-81 zo dňa 19.10.2010.

20. Podľa vyššie citovaného nálezu Ústavného súdu SR: Konanie o zaistení, ktorého sa týka prejednávacia sťažnosť a konanie o vyhostení sú síce dve odlišné konania, ale v žiadnom prípade nie sú úplne nezávislé, či izolované. Uvedené konštatovanie vyplýva zo samotného účelu zaistenia, ktorým je v danom prípade výkon administratívneho vyhostenia. Zákon umožňuje štátu, aby vo vhodných prípadoch mal vo fyzickej dispozícii osobu, u ktorej prebieha vyhostovacie konanie, aby mohlo byť vyhostenie realizované. Z tohto pohľadu je potrebné vnímať aj nevyhnutnosť zaistenia. Administratívne zaistenie nemusí byť nevyhnutné tým spôsobom, ako je to pri väzbe v trestnom konaní, kde musia byť naplnené väzobné dôvody. V zásade tu neplatí úplne tradičný koncept nevyhnutnosti v zmysle hľadania menej závažného zásahu do základných slobôd. Výnimkou je situácia, ak samo vnútroštátne právo zakotvuje podmienku nevyhnutnosti. Vtedy sa z pohľadu Európskeho práva pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) posudzuje nevyhnutnosť v rámci posúdenia zákonnosti zaistenia. Slovenská právna úprava požiadavku nevyhnutnosti neupravuje, preto tento prvok nie je potrebné takto skúmať. To však neznamená, 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.

21. Vzhľadom na to, že žalovaný v dôvodoch svojho rozhodnutia o predĺžení zaistenia len stručne uvádza, že sťažovateľ bol zaevidovaný do systému RCMS za účelom jeho identifikácie a následného vystavenia náhradného cestovného dokladu, pričom doba zaistenia t. j. do 13.05.2023 nie je dostačujúca, nakoľko proces vystavenia môže trvať 2 - 3 mesiace a predĺženie zaistenia je nevyhnutné na zabezpečenie náhradného cestovného dokladu a realizáciu vyhostenia na územie Pakistanskej islamskej republiky, námietka sťažovateľa, že žalovaný v dôvodoch napádaného rozhodnutia bližším spôsobom nijako nešpecifikuje, aké ďalšie úkony ešte plánujú policajné útvary vykonať za účelom vystavenia náhradného cestovného dokladu pre sťažovateľa, aby tak zabezpečili výkon administratívneho vyhostenia sťažovateľa, bola kasačným súdom vyhodnotená za dôvodnú.

22. Z pohľadu požiadaviek na riadne odôvodnené a presvedčivé rozhodnutie správneho orgánu o tak citlivej záležitosti akou je predĺženie stavu pozbavenia osobnej slobody cudzinca je na mieste vyžadovať od správneho orgánu, aby jeho rozhodnutie bolo zrozumiteľné nielen pre orgán, ktorý ho vydal ale hlavne pre účastníka konania najmä, ak sa vec týka pozbavenia osobnej slobody, resp. predĺženia takého stavu (pozri rozsudok publikovaný v Zbierke NS SR R 33/2006, podľa ktorého rozhodnutie správneho orgánu je nepreskúmateľné a treba ho zrušiť aj vtedy, ak správny orgán svoje rozhodnutie neodôvodnil vôbec, hoci dôvody jeho rozhodnutia možno vyvodíť z obsahu administratívneho spisu. Skutočnosť, že rozhodnutie je zrozumiteľné pre orgán, ktorý ho vydal, nepostačuje, lebo rozhodnutie musí byť zrozumiteľné aj pre ostatných účastníkov konania, najmä ak sa ním účastníkovi ukladá konkrétna povinnosť).

23. Na tomto mieste považuje kasačný súd za dôležité zdôrazniť, že samotný pojem zaistenie zákon o pobyte cudzincov nedefinuje. Najvyšší súd Slovenskej republiky v ustálenej judikatúre, (napr. v rozsudku z 30. marca 2016 sp. zn. 10Sza 8/2016, z 13. augusta 2014, sp. zn. 1Sza 23/2014, tiež v rozsudku zo 6. februára 2015, sp. zn. 1Sza 5/2015) tento pojem definuje nasledovne: „Zaistenie cudzinca znamená obmedzenie alebo v závislosti na povahe, dĺžke, dôsledkoch a spôsobe zaistenia dokonca zbavenie jeho slobody. Ide teda o veľmi citelný zásah do jedného z najvýznamnejších práv jednotlivca. Takýto zásah môže byť prípustný len za prísne vymedzených podmienok definovaných nielen zákonom o pobyte cudzincov alebo predovšetkým ústavným poriadkom Slovenskej republiky. Podľa čl. 8 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd je osobná sloboda zaručená. Podľa čl. 8 ods. 2 Listiny nesmie byť nikto zbavený svojej slobody inak než z dôvodov a spôsobom, ktorý stanoví zákon.“ Podľa čl. 5 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd každý má právo na slobodu a osobnú bezpečnosť. Nikto nesmie byť zbavený slobody okrem nasledujúcich prípadov, pokiaľ sa tak stane v súlade s konaním stanoveným zákonom... [písm. f)] 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 (tiež čl. 9 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach a čl. 6 Charty základných práv Európskej únie).

24. Zo všetkých zmienených právnych dokumentov podľa kasačného súdu vyplýva zákaz svojvoľného zbavenia či obmedzenia osobnej slobody, resp. predĺženia takéhoto stavu.

25. Za daných okolností, keď správny orgán v dôvodoch rozhodnutia neuviedol aké konkrétne kroky vykonal, resp. mieni vykonať za účelom vystavenia náhradného cestovného dokladu pre sťažovateľa vo

vzťahu k zastupiteľskému úradu jeho domovskej krajiny a nie je ani zrejmé, prečo zastupiteľský úrad, hoci disponuje informáciami o overenej totožnosti sťažovateľa mu doposiaľ nevydal náhradný cestovný doklad, bolo nutné uvedené skutočnosti v konaní o predĺžení doby zaistenia sťažovateľa zohľadniť, objasniť. Prípadná nečinnosť žalovaného, či zastupiteľského úradu nemôžu byť na ťarchu sťažovateľa, ktorý navyše spolupracuje pri vydávaní náhradného cestovného dokladu, a to aj v kontexte požiadavky vyplývajúcej z citovaného nálezu ústavného súdu, podľa ktorého konanie o vyhostení musí byť vedené s riadnou starostlivosťou.

26. V zmysle uvedeného preto námietku sťažovateľa, že žalovaný v dôvodoch rozhodnutia neuviedol aké konkrétne kroky vykonal, resp. mieni vykonať za účelom vystavenia náhradného cestovného dokladu pre sťažovateľa vo vzťahu k zastupiteľskému úradu jeho domovskej krajiny, vyhodnotil za dôvodnú.

27. 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 urýchlené 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 09.01.2003, § 88).

28. Podobne možno smerom k vymedzeným požiadavkám z čl. 5 ods. 1 a 4 Dohovoru poukázať na ďalšie rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva, napríklad na Saadi proti Spojenému kráľovstvu, rozsudok Veľkej komory, 29.01.2008, č. 13229/03 (najmä § 45), Amuur proti Francúzsku, rozsudok, 25.06.1996, č. 19776/92 (najmä § 43), Abdolkhani a Karimnia proti Turecku, rozsudok, 22.09.2009, č. 30471/08, či Z.N.S. proti Turecku, rozsudok, 19.01.2010, č. 21896/08 (najmä § 56 a § 63). Podľa čl. 5 ods. 1 písm. f) Dohovoru, ktorý má v zmysle čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky prednosť pre zákonmi Slovenskej republiky, možno osobu pozbaviť osobnej slobody na základe postupu ustanoveného zákonom vtedy, ak ide o zákonné zatknutie, či iné pozbavenie osobnej slobody, aby sa zabránilo jej nepovolenému vstupu na územie štátu alebo osoby, proti ktorej sa vedie konanie o vypovedaní alebo vydaní.

29. V zmysle ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, aby mohlo byť pozbavenie osobnej slobody zákonné, musí byť efektívne a účelné. Teda, aby bolo pozbavenie osobnej slobody oprávnené, rozhodnutie musí byť vydané zákonom stanoveným postupom a musí byť efektívne a účelné, pričom všetky podmienky musia byť splnené súčasne. Pri absencii niektorej z nich nemožno hovoriť o oprávnenom pozbavení osobnej slobody cudzinca.

K námietke odklonu od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu

30. Za dôvodnú vyhodnotil kasačný súd aj námietku sťažovateľa, že správny súd sa odklonil od ustálenej judikatúry kasačného súdu.

31. V tejto súvislosti dáva kasačný súd do pozornosti rozsudok Najvyššieho súdu SR z 11. novembra 2015, sp. zn. 10SZa 17/2015, z ktorého vyplýva, že pokiaľ zastupiteľský úrad napriek vykonaným úkonom potrebným na výkon trestu vyhostenia nevydá v lehote zaistenia cudzincovi náhradný cestovný doklad a správny orgán za účelom vystavenia náhradného cestovného dokladu rozhodne o predĺžení doby zaistenia, pričom táto doba neprekročí po sčítaní doby zaistenia zákonom povolenú maximálnu dobu zaistenia, odporca s poukazom na okolnosti prípadu, ktoré spočívajú v uprednostnení záujmu spoločnosti na ochrane verejného poriadku a bezpečnosti pred záujmami a právom jednotlivca na osobnú slobodu, a tieto okolnosti uprednostní pri kolízii dvoch práv a náležite ich odôvodní, rozhodnutie správneho orgánu o predĺžení doby zaistenia je potrebné považovať za vydané v súlade so zákonom.

32. Citovaný rozsudok NS SR kladie dôraz na vykonanie úkonov potrebných na výkon administratívneho vyhostenia, resp. trestu vyhostenia, ktoré zaťažuje správny orgán v lehote zaistenia cudzinca za účelom vystavenia náhradného cestovného dokladu. Preto, pokiaľ správny orgán nepreukáže aké konkrétne úkony v dobe zaistenia vykonal za účelom vystavenia náhradného cestovného dokladu cudzincovi, nemožno predĺženie zaistenia považovať za zákonné.

33. V spomínanom rozsudku NS SR síce nevyhodnotil za dôvodné námietky sťažovateľa ohľadom nezákonnosti predĺženia zaistenia, avšak z dôvodu, že správny orgán v dôvodoch rozhodnutia

uviedol a podrobne popísal, aké konkrétne úkony vykonal za účelom zabezpečenia náhradného cestovného dokladu pre cudzinca (išlo o preukázanie písomných žiadostí zastupiteľskému úradu, dokonca opakovaných návštev na Zastupiteľskom úrade za účelom osobného pohovoru cudzinca s pracovníkmi Zastupiteľského úradu).

34. Na rozdiel od spomínaného prípadu v rozsudku NS SR sp. zn. 10SZa 17/2015, keď cudzinec nespolupracoval so správnym orgánom ani Zastupiteľským úradom a navyše v doplnených osobných dotazníkoch uvádzal úplne odlišné informácie ohľadom svojej totožnosti, v teraz prejednávanom prípade sťažovateľ spolupracoval so správnym orgánom a neskrýval sa pod inou identitou.

35. Uvedené rozhodnutie NS SR (sp. zn. 10SZa 17/2015) je zásadné z hľadiska určenia kritérií, ktoré musia byť splnené, aby mohlo byť držanie cudzinca v zaistení po uplynutí lehoty zaistenia na základe rozhodnutia o predĺžení zaistenia považované za zákonné.

36. Z rozhodnutia žalovaného a jeho dôvodov je zrejmé, že kritériá stanovené rozsudkom NS SR z 11. novembra 2015, sp. zn. 10SZa 17/2015 vzhľadom na absenciu popisu úkonov, ktoré správny orgán vykonal za účelom vystavenia náhradného cestovného dokladu, splnené neboli.

37. Kasačný súd preskúmaním rozsudku správneho súdu, ako i súdneho a administratívneho spisu dospel k záveru, že správny súd vec nesprávne právne posúdil, keď žalobu zamietol a nenariadil bezodkladné prepustenie sťažovateľa zo zaistenia. Žalovaný v konaní nepreukázal, že podniká aktívne kroky, ktoré by smerovali k zabezpečeniu náhradného cestovného dokladu pre sťažovateľa, a teda naplneniu účelu jeho predĺženého zaistenia, čím nenaplnil požiadavku konania s náležitou starostlivosťou.

38. S poukazom na uvedené má kasačný súd za to, že v prejednávanom prípade žalovaný nepreukázal, že existuje zákonný dôvod na predĺženie jeho zaistenia, čím nie je splnený predpoklad zákonnosti jeho zaistenia a ďalšie zotrvanie v zaistení je tak v rozpore s čl. 5 ods. 1 písm. f) Dohovoru.

39. Podľa čl. 15 ods. 4 návratovej smernice sa dotknutá osoba bezodkladne prepustí, ak už z právnych alebo iných dôvodov neexistuje odôvodnený predpoklad na odsun alebo už neplatia podmienky ustanovené v odseku 1. Kasačný súd poukazuje na názor SD EÚ, podľa ktorého sa normotvorca Únie neobmedzil na stanovenie spoločných hmotnoprávných noriem, ale zaviedol aj spoločné procesné normy, ktorých cieľom je zabezpečiť, aby v každom členskom štáte existoval režim, ktorý umožňuje príslušnému súdnemu orgánu, aby po preskúmaní ex offo prepustil dotknutú osobu hneď po tom, čo sa ukáže, že jej zaistenie nebolo alebo už nie je zákonné C-704/20 - Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Examen d'office de la rétention) para 86).

40. Kasačný súd berúc do úvahy závažný zásah do osobnej slobody sťažovateľa, ktoré predstavuje jeho predĺžené zaistenie, s poukazom na záver, že zaistenie sťažovateľa je v rozpore s ústavným poriadkom, Dohovorom a právom EÚ, rozhodol kasačný súd v zmysle čl. 15 ods. 4 návratovej smernice tak, že zmenil rozsudok krajského súdu a nariadil bezodkladné prepustenie sťažovateľa zo zaistenia. Právomoc rozhodnúť o prepustení sťažovateľa zo zaistenia z dôvodu rozporu s právom EÚ, odvodil kasačný súd zo zásady prednosti práva Únie, ako aj práva na účinnú súdnu ochranu zaručené článkom 47 Charty základných práv Európskej únie.

41. K ďalšiemu osudu sťažovateľa, kasačný súd poukazuje na článok 6 ods. 4 návratovej smernice, ktorý členským štátom umožňuje z humanitárnych dôvodov, dôvodov hodných osobitného zreteľa alebo iných dôvodov udeliť štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na ich území, samostatné povolenie na pobyt alebo iné oprávnenie poskytujúce právo na pobyt. V tomto prípade sa nevydáva rozhodnutie o návrate. Ak sa rozhodnutie o návrate už vydalo, zruší sa alebo sa pozastaví jeho účinnosť na dobu trvania platnosti povolenia na pobyt alebo iného oprávnenia, ktorým sa udeľuje právo na pobyt. Rovnako odôvodnenie 12 tejto smernice stanovuje, že členské štáty by mali riešiť situáciu neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí ešte nemôžu byť odsunutí, písomným potvrdením o ich situácii. Členské štáty majú podľa SD EÚ široké právomoci, pokiaľ ide o formu a úpravu tohto písomného potvrdenia (C-146/14 PPU - Mahdi).

42. 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 krajskom súde a kasačnom súde. V zmysle § 175 ods. 2 SSP v spojení s dôvodovou správou k § 467 SSP (teleologický výklad) o výške náhrady trov konania bude rozhodnuté samostatným uznesením krajského súdu.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku riadny opravný prostriedok nie je prípustný.