

Kľúčové slová: zaistenie; predĺženie zaistenia

Prejudikatúra: 2 Sak 5/2022; 2 Sak 3/2023

Vzťah k právnej úprave: § 88 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov

Právna veta

Orgán verejnej správy v rozhodnutí o predĺžení zaistenia štátneho príslušníka tretej krajiny podľa § 88 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov je povinný odôvodniť, že s náležitou starostlivosťou podniká kroky smerujúce k zabezpečeniu náhradného cestovného dokladu pre štátneho príslušníka tretej krajiny a teda naplneniu účelu jeho predĺženého zaistenia. Inak je ďalšie zotrvanie štátneho príslušníka tretej krajiny v zaistení v rozpore s čl. 5 ods. 1 písm. f) Dohovoru a správny súd je oprávnený nariadiť jeho bezodkladné prepustenie.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Sak 8/2023 z 31. júla 2023: predsedníčka senátu JUDr. Elena Berthotyová, PhD. (sudkyňa spravodajkyňa), členovia senátu JUDr. Marián Trenčan a prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.]

Vymedzenie veci

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 č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoPC“) a jeho ponechaní v Útvare policajného zaistenia pre cudzincov Medved'ov. Podľa 88 ods. 4 ZoPC žalovaný stanovil dĺžku doby zaistenia na čas nevyhnutne potrebný, najviac do 13.07.2023.

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 Pakistankej islamskej republiky.

Konanie pred správnym súdom

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. (...)

Z odôvodnenia rozhodnutia

Posúdenie kasačných námietok

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

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 vyvodit' 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 zmienovaných 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 hmotnoprávnych 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 offico* 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).