

Kľúčové slová: administratívne vyhostenie cudzinca

Vzťah k právnej úprave: § 32 ods. 1 Správneho poriadku; § 81 ods. 1 a 2, § 82 ods. 1 písm. b) zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov

Právna veta

- I. Hoci správne orgány v konaní o administratívnom vyhostení cudzinca nesú zodpovednosť za riadne obstaranie podkladov pre rozhodnutie (§ 32 ods. 1 Správneho poriadku), s ohľadom na špecifiká daného správneho konania, nie sú schopné zabezpečiť dôkazy v prospech cudzinca bez jeho predchádzajúceho tvrdenia o existencii prekážok jeho administratívneho vyhostenia. Je to predovšetkým cudzinec, kto disponuje relevantnými informáciami zo svojho života a kto najlepšie môže objasniť z čoho plyní v krajine, do ktorej má byť administratívne vyhostený, ohrozenie jeho života alebo slobody.**
- II. Správny orgán je povinný zabezpečiť k tvrdeniu cudzinca o existencii prekážok administratívneho vyhostenia maximálne možné množstvo dôkazov a správ o krajine, do ktorej má byť administratívne vyhostený, a to tých, ktoré podporujú tvrdenia cudzinca, ako aj tých, ktoré tvrdenia cudzinca vyvracajú.**

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 10 Sžak 14/2020 z 29. septembra 2021: predsedníčka senátu JUDr. Elena Berthotyová, PhD., (sudkyňa spravodajkyňa), sudcovia JUDr. Marián Trenčan a prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.]

Vymedzenie veci

Priebeh a výsledky administratívneho konania

1. Oddelenie hraničnej kontroly Policajného zboru Topoľa rozhodnutím č. PPZ-HCP-S019-1-006/2019-ZAV zo dňa 30.06.2019 podľa § 82 ods. 1 písm. b) zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „ZoPC“) rozhodlo o administratívnom vyhostení žalobcu do Bangladéšu, so zákazom vstupu na územie Slovenskej republiky a na územie všetkých členských štátov na dobu 1 roka, pretože štátny príslušník tretej krajiny má neoprávnený pobyt na území Slovenskej republiky.

2. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podal žalobca odvolanie, o ktorom rozhodol žalovaný rozhodnutím č. PPZ-HCP-S03-2019/044014-004 zo dňa 04.09.2019 tak, že prvostupňové rozhodnutie o administratívnom vyhostení žalobcu potvrdil a odvolanie žalobcu zamietol.

7. Žalovaný na základe uvedeného rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa potvrdil a odvolanie žalobcu zamietol.

Konanie na krajskom súde

8. Žalobca podal proti preskúmanému rozhodnutiu v zákonnej lehote správnu žalobu. Krajský

súd v Košiciach po preskúmaní veci žalobu žalobcu ako nedôvodnú zamietol podľa § 240 SSP.

Obsah kasačnej sťažnosti/stanoviská

20. Proti rozsudku krajského súdu sťažovateľ v zákonnej lehote podal kasačnú sťažnosť z dôvodov uvedených v § 440 ods. 1 písm. f), g) S. s. p., t. j. krajský súd nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý postup a rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

21. Sťažovateľ v nasledujúcich sťažnostných bodoch v súlade s § 445 ods. 1 písm. c) S. s. p. najmä namietal: nesprávne právne posúdenie a riadne neodôvodnenie vo vzťahu k posudzovaniu prekážok administratívneho vyhostenia, v tejto súvislosti vyčítal žalovanému, že vychádzal z existencie dokumentu vydaného Generálnym sekretariátom Rady EÚ 11951/7 Návrh - Štandardné operačné postupy EÚ a Bangladéša a zo správy EASO k Bangladéšu v decembri 2017, ako aj zo správy z webu MZV SR, tieto správy však nie sú súčasťou administratívneho spisu.

22. Sťažovateľ namietal, že tieto informácie boli nedostatočné na posúdenie existencie prekážok z dôvodu svojej neaktuálnosti, neúplnosti. Podľa sťažovateľa žalovaný si mal zabezpečiť aktuálne správy z Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky, jeho zastupiteľských úradov, resp. od Migračného úradu a iných spolupracujúcich orgánov v agende utečencov, napr. správy UNHCR o stave riešenia tejto otázky a stave dodržiavania ľudských práv v Bangladéši.

23. Sťažovateľ poukázal na to, že zo všeobecne dostupných informácií vyplýva, že bezpečnostná situácia v Bangladéši je zlá. Pričom citoval z webstránky Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky k otázke terorizmu a rizík nepokojov, špeciálneho režimu pohybu, kriminality a rizika únosov.

24. Krajskému súdu vyčítal, že mal prihliadnuť na neúplnosť administratívneho spisu ex offio.

25. Krajskému súdu tiež vytkol, že neprihliadol na námietku, že žalovaný mal predovšetkým v spolupráci s Ministerstvom zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky, Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky, políciou a inými orgánmi zisťovať podmienky vyhostiteľnosti do krajiny pôvodu a nezistil, či domovský štát sťažovateľa prijal zodpovednosť za vydanie náhradného cestovného dokladu pre jeho vyhostenie a či možno hodnotiť aktuálnu bezpečnostnú situáciu v Bangladéši ako štandardnú.

26. Napokon krajskému súdu vytkol, že v konaní z úradnej povinnosti nezisťoval aké podmienky prevládajú v krajine tranzitu, napr. v Maďarsku a aké zaobchádzanie by mu v Maďarsku hrozilo.

27. Sťažovateľ navrhol rozsudok krajského súdu zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

28. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti vyjadril tak, že ju navrhol ako nedôvodnú zamietnuť. (...)

Z odôvodnenia rozhodnutia

Právny názor Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

Podľa § 81 ods. 2 ZoPC 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 § 82 ods. 1 písm. b) ZoPC policajný útvar administratívne vyhostí štátneho príslušníka tretej krajiny, ak
b) má neoprávnený pobyt na území Slovenskej republiky.

Podľa § 82 ods. 3 písm. b) ZoPC policajný útvar môže v rozhodnutí o administratívnom vyhostení uložiť zákaz vstupu
b) podľa odseku 1 a odseku 2 písm. b) až i) na jeden rok až päť rokov.

37. Z obsahu kasačnej sťažnosti je zjavné, že sťažovateľ uplatnil kasačné dôvody podľa § 440 ods. 1 písm. f), g) S. s. p., t. j. krajský súd nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý postup a rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci. Na podporu tohto sťažnostného bodu sťažovateľ uviedol, že krajský súd vec riadne neodôvodnil, a to vo vzťahu k jeho žalobnej námietke ohľadne posudzovania prekážok administratívneho vyhostenia. V tejto súvislosti vyčítal žalovanému, že vychádzal z existencie dokumentu vydaného Generálnym sekretariátom Rady EÚ 11951/7 Návrh – Štandardné operačné postupy EÚ a Bangladéša a zo správy EASO k Bangladéšu v decembri 2017, ako aj zo správy z webu Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky, pričom tieto správy podľa sťažovateľa nie sú súčasťou administratívneho spisu.

38. Uvedenú námietku vyhodnotil NSS SR ako nedôvodnú. Z rozsudku krajského súdu totiž vyplynulo, že krajský súd sa uvedenou námietkou zaoberal, keď v bode 41 rozsudku k námietke uviedol, že nie je pravdivé tvrdenie žalobcu, že sa v administratívnom spise správnych orgánov nenachádzajú správy o krajine, kam má byť žalobca vyhostený, Bangladéš, nakoľko súčasťou administratívneho spisu žalovaného sú informácie ohľadne danej krajiny zabezpečené žalovaným z Migračného úradu MV SR, odbor dokumentaristiky a zahraničnej spolupráce pod č. spisu PPZ-HCPS03-2019/044014-002.

39. Najvyšší správny súd uvedenú námietku nemohol vyhodnotiť za dôvodnú, pretože z obsahu administratívneho spisu žalovaného vyplynulo, že v predmetnej správe č. PPZ-HCP-S03- 2019/044014-002, z ktorej žalovaný vychádzal, boli použité informácie ohľadne bezpečnostnej situácie a postavenia vnútorne vysídlených osôb a navrátilcov v krajine pôvodu sťažovateľa (Bangladéš) a tieto boli vybrané zo zdrojov odboru dokumentaristiky o zahraničnej spolupráce, pričom predmetné informácie o každom použitom zdroji boli v správe uvedené formou odkazu v poznámke pod čiarou.

40. Najvyšší správny súd dodáva, že žalovaný nepochybne vychádzal zo správy, ktorá obsahuje odkaz na verejne dostupné zdroje, z ktorých čerpal a medzi uvedené zdroje patria aj dokument vydaný Generálnym sekretariátom Rady EÚ 11951/7 Návrh - Štandardné operačné postupy EÚ a Bangladéša, správa EASO o krajine pôvodu Bangladéš, december 2017. Navyše správa Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky (cestovné odporúčanie - Bangladéš) je priamo súčasťou administratívneho spisu.

41. Pokiaľ teda sťažovateľ namietal, že krajský súd riadne neodôvodnil rozsudok v časti, v ktorej sa zaoberal námietkou posudzovania prekážok administratívneho vyhostenia, musel sa Najvyšší správny súd zaoberať aj námietkou nepreskúmateľnosti rozsudku. Otázku nepreskúmateľnosti rozhodnutia opakovane rieši Ústavný súd Slovenskej republiky, ako aj Najvyšší súd Slovenskej republiky v doterajšej ustálenej judikatúre v správnom súdnictve tak, že spravidla nepreskúmateľný rozsudok

neposkytuje priestor na posúdenie námietok skutkovej povahy, a preto je potrebné ho zrušiť. Za nepreskúmateľné možno považovať predovšetkým rozhodnutia, v ktorých sa súd opomenul celkom vysporiadať niektorou z uplatnených žalobných námietok, respektíve pokiaľ z jeho odôvodnenia nie je zrejmé, prečo súd nepovažoval za dôvodnú právnu argumentáciu účastníka konania v žalobe a prečo žalobné námietky účastníka považuje za liché, mylné alebo vyvrátené, a to najmä vtedy, ak ide o právnu argumentáciu, na ktorej je postavený základ žaloby.

42. Zároveň však nemožno zabúdať, že nepreskúmateľnosť rozsudku nezávisí od subjektívnej predstavy sťažovateľa o tom, do akej miery by mal byť rozsudok odôvodnený. Ide o objektívnu prekážku, ktorá bráni kasačnému súdu preskúmať rozhodnutie. Z hľadiska posudzovania preskúmateľnosti napadnutého rozsudku považuje Najvyšší správny súd Slovenskej republiky za nutné poukázať na fakt, že sťažovateľ žalobu formuloval nadmieru všeobecne. Správnym orgánom vytýkal nedostatočne zistený skutkový stav, nesprávne právne posúdenie a nepreskúmateľnosť rozhodnutia pre nedostatok dôvodov. V žalobe však chýba zmienka o podrobnostiach jeho doterajšieho života v krajine pôvodu a absenciu v nej teda argumentácia, ktorá by tvrdené pochybenia správnych orgánov ilustrovala na konkrétnych okolnostiach sťažovateľovho prípadu tak, aby mohol správny orgán vyvodit' existenciu prekážok jeho vyhostenia v zmysle ZoPC.

43. Podstatné však bolo, že takéto okolnosti sťažovateľ neuviedol ani v priebehu administratívneho konania, pritom je nepochybné, že správne orgány vychádzali z jeho vyjadrení uvedených v zápisnici, v ktorej neuviedol, že jeho vyhostením bude dotknutý jeho súkromný a rodinný život a neuviedol, že by mohol byť v krajine, do ktorej má byť vyhostený, ohrozený jeho život alebo sloboda z dôvodov jeho rasy, národnosti, náboženstva, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo pre politické presvedčenie; resp. pri ohrození jeho života tiež hrozba mučenia, krutého, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania, alebo trestu; už uloženého trestu smrti alebo predpokladu, že v prebiehajúcom trestnom konaní mu taký trest môže byť uložený.

44. Námietka sťažovateľa, že informácie, ktoré zabezpečil správny orgán, sú nedostatočné na posúdenie existencie prekážok z dôvodu svojej neaktuálnosti a neúplnosti nemohla obstať, nie len preto, že informácie, z ktorých vychádzal žalovaný boli vyžiadané v čase konania o administratívnom vyhostení sťažovateľa, ale aj pre nedostatok tvrdenia o existencii prekážok administratívneho vyhostenia.

45. Sťažovateľ ani v kasačnej sťažnosti neuviedol konkrétne okolnosti, z ktorých by bolo možné ich existenciu vyvodit', poukázal len na to, že zo všeobecne dostupných informácií vyplýva, že bezpečnostná situácia v Bangladéši je zlá. Pričom citoval z webstránky Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky k otázke terorizmu a rizík nepokojov, špeciálneho režimu pohybu, kriminality a rizika únosov, ktoré sa však týkajú cielených skupín ako sú novinári, sekulárni a sociálni aktivisti, náboženské a etnické skupiny, ktoré sú priamo alebo nepriamo napojené na Islamský štát (Daiš). Riziko únosov sa týka predovšetkým detí, podnikateľov a ich rodín, teda zjavne sa sťažovateľ netýkajú. Špeciálny režim pohybu platí pre oblasť Chittagong Hill Tracts, ktorý napokon popisuje aj správa žalovaného, z ktorej pri rozhodnutí vychádzal. Najvyšší správny súd dodáva, že špeciálny režim pohybu sa netýka celého územia krajiny, do ktorej má byť sťažovateľ administratívne vyhostený.

46. Na tomto mieste považuje Najvyšší správny súd Slovenskej republiky za dôležité zdôrazniť, že v konaní o administratívnom vyhostení cudzinca podľa ZoPC ako konaní vedenom z úradnej moci, je cudzinec povinný tvrdiť konkrétne skutočnosti svedčiacie o existencii prekážok jeho

administratívneho vyhostenia do krajiny, do ktorej má byť vyhostený, resp. neprimeranosti dopadov rozhodnutia do jeho súkromného a rodinného života.

47. Hoci správne orgány nesú zodpovednosť za riadne obstaranie podkladov pre rozhodnutie (§ 32 ods. 1 Správneho poriadku), s ohľadom na špecifiká daného správneho konania správne orgány nie sú schopné vykonať náležité dokazovanie a zabezpečiť dôkazy v prospech cudzinca bez predchádzajúceho tvrdenia cudzinca o existencii prekážok jeho administratívneho vyhostenia, pretože je to predovšetkým cudzinec, kto disponuje relevantnými informáciami zo svojho života a kto najlepšie môže objasniť z čoho plyní v krajine, do ktorej má byť administratívne vyhostený, ohrozenie jeho života alebo slobody z dôvodov taxatívne vymedzených v § 81 ods. 1 a 2 ZoPC.

48. Pokiaľ ide o bremeno tvrdenia v administratívnom konaní o vyhostení cudzinca pri posudzovaní existencie prekážok administratívneho vyhostenia, to zaťažuje cudzinca, v ktorého vlastnom záujme je objasniť všetky okolnosti, pre ktoré nemôže byť administratívne vyhostený, resp. prečo by malo byť jeho právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života prevážať nad inými záujmami a hľadiskami. Pokiaľ ide o bremeno dôkazné, to je už výraznejšie rozložené medzi cudzinca a správny orgán. Tvrdiť jednotlivé fakty o existencii prekážok administratívneho vyhostenia je povinný primárne cudzinec, no správny orgán je povinný zabezpečiť k tvrdeniu cudzinca o existencii prekážok administratívneho vyhostenia maximálne možné množstvo dôkazov a správ o krajine, do ktorej má byť administratívne vyhostený, a to tých, ktoré podporujú tvrdenia cudzinca, ako aj tých, ktoré tvrdenia cudzinca vyvracajú.

49. V uvedenej prejednávanej veci mali správne orgány k dispozícii informácie, ktoré im uviedol sťažovateľ počas výsluchu. Z nich vyplynulo, že hlavným dôvodom jeho odchodu z domovskej krajiny bolo, že chce ísť do Nemecka alebo Španielska, kde má sľúbenú prácu. Na priamu otázku, či žiada o udelenie azylu na území Slovenskej republiky odpovedal, že nežiada a rovnako aj v zápisnici zo dňa 29.06.2019 uviedol, že po vrátení do krajiny pôvodu mu nehrozí ohrozenie života, mučenie, kruté, neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie alebo trest. Rovnako potvrdil, že nečelil zo strany štátu, ani zo strany neštátnych pôvodcov žiadnym konkrétnym individuálnym problémom alebo hrozbám.

50. Sťažovateľ sa následne nevyjadril k podkladom pre vydanie rozhodnutia, hoci bol k tomu správnym orgánom vyzvaný.

51. V podanom odvolaní proti napadnutému rozhodnutiu (v žalobe ani v kasačnej sťažnosti) sťažovateľ na žiadne konkrétne okolnosti svedčiace o prekážkach jeho administratívneho vyhostenia neupozorňoval. Poukázal na bezpečnostnú situáciu v krajine pôvodu, ktorá je zlá, bez toho, aby uviedol, akým konkrétnym spôsobom sa ho zlá bezpečnostná situácia týka najmä vo vzťahu k zákonným požiadavkám vymedzených v ustanoveniach § 81 ods. 1, 2 ZoPC, ktoré sú definované ako prekážky administratívneho vyhostenia.

52. Ustanovenie § 81 v odsekoch 1 a 2 ZoPC jasne definuje prípady, kedy nie je možné vyhostiť cudzinca. Jedná sa o uplatnenie zásady „non-refoulement“ z územia Slovenskej republiky voči cudzincovi alebo osobe bez štátnej príslušnosti, ktorá vyplýva z medzinárodných záväzkov SR a bez splnenia ktorých nie je možné uplatnenie uvedenej zásady.

53. Pokiaľ teda sťažovateľ vytýkal správnym orgánom (ale aj krajskému súdu), nedostatočne zistený skutkový stav veci, respektíve nedostatočné posúdenie existencie prekážok administratívneho vyhostenia, neostáva Najvyššiemu správne súdu Slovenskej republiky než konštatovať, že správne

orgány (ani krajský súd) nemohli zohľadniť iné okolnosti, než tie, ktoré od sťažovateľa výsluchom získali; tieto zistenia pritom pre elementárnu úvahu o danej otázke postačovali.

54. Pokiaľ teda nebola v správnom konaní zistená existencia prekážok jeho administratívneho vyhostenia práve pre nedostatok takéhoto tvrdenia zo strany sťažovateľa, nebolo možné ani krajskému súdu vytknúť nesprávne právne posúdenie existencie prekážok administratívneho vyhostenia podľa § 81 ods. 1, 2 ZoPC, pretože ich existenciu svojou výpoveďou sám sťažovateľ vylúčil.

55. Napokon, ak na základe takýchto zistení správne orgány vyvodili závery o neexistencii prekážok administratívneho vyhostenia podľa § 81 ods. 1 a 2 ZoPC, nebolo možné ich rozhodnutie považovať za rozhodnutie vydané na základe nedostatočne zisteného stavu veci, resp. nedostatočne odôvodnené, a teda nepreskúmateľné a krajskému súdu nebolo možné vytknúť, že žalobu proti napadnutému rozhodnutiu ako nedôvodnú zamietol.

56. Napokon vyhodnotil Najvyšší správny súd Slovenskej republiky za nedôvodnú aj námietku sťažovateľa, že v konaní správne orgány nijakým spôsobom z úradnej povinnosti nezisťovali podmienky, ktoré prevládajú v krajine tranzitu, napr. v Maďarsku, a neskúmali aké zaobchádzanie by mu v Maďarsku hrozilo jednak z dôvodu, že informáciou o tom, že tranzit sťažovateľa do krajiny pôvodu má byť cez územie Maďarska nedisponoval v čase rozhodovania ani samotný správny orgán, navyše sťažovateľ neposkytol informáciu, či podklady k tomu, že to tak má byť.

57. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky považuje na tomto mieste za dôležité zdôrazniť, že počas tranzitu v členskom štáte sa uplatňuje Smernica Rady č. 2003/110/ES z 25.11.2003 o pomoci v prípade tranzitu pre účel leteckého odsunu, ktorá upravuje vzájomnú pomoc členských štátov na účely odsunu s cieľom ukončenia neoprávneného pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorých sa týka rozhodnutie o odsune. Je nepochybné, že tieto pravidlá sú záväzné pre všetky členské štáty, tie majú prispievať k právnej istote a štandardizácii postupov.

58. K sťažovateľovej námietke, že voči Maďarsku bolo začatých viacero konaní pred Súdnyh dvorom EÚ, ako aj pred ESLP pre porušenie právnych noriem a záväzkov vyplývajúcich z medzinárodných dohovorov na ochranu utečencov, považuje Najvyšší správny súd Slovenskej republiky za dôležité uviesť, že v prípade sťažovateľa sa jedná o cudzinca, ktorý sa neoprávnene zdržiaval na území Slovenskej republiky, sťažovateľ nebol v pozícii žiadateľa o azyl na území SR, ani v inej členskej krajine. Preto ani jeho námietka, že žalovaný nezisťoval, aké podmienky prevládajú v krajine tranzitu a čo by mu v Maďarsku hrozilo, v prípade návratu do tejto krajiny nemohla obstať, pretože nie je utečencom a ako sám uvádza, konania vedené proti Maďarsku pre porušenie právnych noriem a záväzkov vyplývajúcich z medzinárodných dohovorov sa týkajú utečencov.

59. Vzhľadom na vyššie uvedené, Najvyšší správny súd Slovenskej republiky námietky sťažovateľa vyhodnotil za nedôvodné a kasačnú sťažnosť z tohto dôvodu podľa § 461 SSP zamietol.