



ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Henčekovej, PhD. a z členiek JUDr. Viery Nevedelovej a JUDr. Ľubice Filovej v právnej veci navrhovateľa: **M. R.**, nar. X., štátny príslušník Bangladéšskej ľudovej republiky, bez cestovného dokladu, t. č. miesto pobytu Útvar policajného zaistenia pre cudzincov Medveďov, zastúpený JUDr. B. B., proti odporcovi: **Oddelenie cudzineckej polície Policajného zboru Banská Bystrica**, Štefánikovo nábrežie č. 7, Banská Bystrica, o preskúmanie rozhodnutia odporcu č. UHCP-BB-BB-AV-10-002/2010 zo dňa 01.06.2010, na odvolanie navrhovateľa proti rozsudku Krajského súdu v Trnave č.k. 42Sp/27/2010-19 zo dňa 26.08.2010, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Trnave č.k. 42Sp/27/2010-19 zo dňa 26. augusta 2010 **z m e ň u j e** tak, že rozhodnutie odporcu č. UHCP-BB-BB-AV-10-002/2010 zo dňa 1. júna 2010 **z r u š u j e** a vec mu **v r a c i a** na ďalšie konanie.

Navrhovateľovi náhradu trov konania nepriznáva.

O d ô v o d n e n i e

Krajský súd v Trnave rozsudkom č. k. 42Sp/27/2010-19 zo dňa 26.08.2010 potvrdil rozhodnutie č. UHCP-BB-BB-AV-10-002/2010 zo dňa 01.06.2010, ktorým odporca podľa § 62 ods. 3 zákona č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v platnom znení (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“), na účel administratívneho vyhostenia z územia Slovenskej republiky (ďalej len „SR“), predĺžil s účinnosťou od 08.06.2010 lehotu zaistenia, určenú rozhodnutím Oddelenia cudzineckej polície Policajného zboru Banská Bystrica o zaistení navrhovateľa č. UHCP-65-5/RCP-BB-CP-BB-AV-2009 zo dňa 10.12.2009, na čas nevyhnutne potrebný k realizácii uvedeného opatrenia, najviac však o ďalších 12 mesiacov v lehote do 08.06.2011.

Krajský súd v odôvodnení rozsudku uviedol, že z predloženého spisového materiálu mal za preukázané, že rozhodnutím zo dňa 10.12.2009 odporca zaistil navrhovateľa do 08.06.2010. Predmetné rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť dňa 28.12.2009. Poukázal na to, že ustanovenie § 62 ods. 3 zákona o pobyte cudzincov hovorí jasne o predpokladoch predĺženia lehoty zaistenia. Ide o dve situácie. Prvou je, že napriek vykonaným úkonom, potrebným na výkon vyhostenia, sa tento výkon predĺži z dôvodu, že cudzinec dostatočne nespolupracuje, druhou je situácia, že napriek vykonaným úkonom zastupiteľský úrad nevydá náhradný cestovný doklad v lehote počas zaistenia.

Krajský súd poukázal na to, že navrhovateľ v opravnom prostriedku namietal, že v rozhodnutí odporcu chýbajú konkrétne úkony potrebné na úkon vyhostenia, ktoré odporca vykonal. K uvedenej námietke krajský súd uviedol, že v administratívnom spise, do ktorého mohol nahliadnuť tak navrhovateľ, ako aj jeho zástupca, sú zdokladované úkony, ktoré vykonal odporca, a to, že dňa 29.12.2010 požiadal Interpol Bratislava o vykonanie lustrácie v evidenciách policajných orgánov Bangladéšskej ľudovej republiky a dňa 16.12.2009 požiadal Konzulárny odbor MZV SR o sprostredkovanie žiadosti o vystavenie náhradného cestovného dokladu. Podľa krajského súdu, skutočnosť, že tieto úkony neboli uvedené v napadnutom rozhodnutí, nespôsobila nezákonnosť napadnutého rozhodnutia, postačuje, že tieto doklady sa nachádzajú v administratívnom spise odporcu. Podľa krajského súdu odporca postupoval správne, v súlade s § 62 ods. 3 zákona o pobyte cudzincov, keď predĺžil zaistenie navrhovateľa, a preto krajský súd rozhodnutie odporcu podľa § 250q ods. 2 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok, v platnom znení (ďalej len „O. s. p.“) potvrdil.

Proti tomuto rozsudku podal navrhovateľ včas odvolanie, v ktorom namietal, že súd dospel na základe vykonaných dôkazov k nesprávnym skutkovým zisteniam (§ 205 ods. 2 písm. d) O. s. p.) a rozhodnutie súdu vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 205 ods. 2 písm. f) O. s. p.). Uviedol, že rozhodnutím odporcu o predĺžení lehoty zaistenia bol porušený zákon a vyjadril svoj nesúhlas s tvrdením, že rozhodnutie o predĺžení lehoty zaistenia je potrebné pre účely administratívneho vyhostenia alebo výkonu trestu vyhostenia. V odvolaní poukázal na § 62 ods. 1 a 3 zákona o pobyte cudzincov a na čl. 15 a 16 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (ďalej len „smernica“) a na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, z ktorej vyplýva, že vnútroštátne orgány musia konať s náležitou starostlivosťou, aby zabezpečili, že obdobie takéhoto pozbavenia slobody bude obmedzené na čo možno najkratší čas. Ak však konanie nie je vedené s požadovanou starostlivosťou, pozbavenie slobody prestáva byť oprávnené z hľadiska článku 5 ods. 1 písm. f) Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

V odvolaní navrhovateľ uviedol, že Krajský súd v Trnave neuznal jeho námietku, že z napadnutého rozhodnutia nevie, aké prekážky pre vyhostenie existujú, v dôsledku ktorých počas lehoty trvania zaistenia 180 dní doposiaľ nebol vyhostený. Súd neuznal, že navrhovateľ má právo vedieť už z rozhodnutia dôvody, prečo zastupiteľský úrad nevydal potrebné doklady na vycestovanie, kedy taká žiadosť bola na zastupiteľský úrad zaslaná, aká bola reakcia zastupiteľského úradu, resp. iné úkony vykonané správnym orgánom na to, aby bolo vyhostenie zrealizované úspešne a poznať dôvody, pre ktoré sa tak doposiaľ nestalo. Súd rozhodujúci o opravnom prostriedku vo svojom rozhodnutí tvrdil, že právny zástupca alebo zaistený sám mohol do spisu nahliadnuť a tieto dôvody pre predĺženie lehoty trvania zaistenia zistiť. S takýmto tvrdením navrhovateľ nesúhlasil; uviedol, že správny orgán realizujúci vyhostenie nie je totožný s tým, ktorý vydal rozhodnutie o zaistení a rozhodnutie o predĺžení zaistenia. Realizáciu vyhostenia vykonáva oddelenie cudzineckej polície v útvare policajného zaistenia pre cudzincov a ten kontaktuje orgány za účelom vystavenia potrebných dokladov na vykonanie vyhostenia a nie správny orgán v konaní o zaistení, ktorého je navrhovateľ účastníkom. Správny orgán, ktorý zaistenie vykonal a predĺžil jeho lehotu, tieto úkony sám nevykonával a právny zástupca nemal možnosť dohliadať počas celej doby zaistenia navrhovateľa na správnosť ich vykonávania, ani na to, aby boli vykonávané bez

prieťahov; nemal teda možnosť zistiť, prečo vyhostenie doposiaľ vykonané nebolo. To malo byť predmetom konania o predĺžení lehoty s možnosťou účastníka konania sa k tomu vyjadriť. Preto, okrem iného, žiadal navrhovateľ už vo svojom opravnom prostriedku proti predĺženiu, aby súd doručil právnemu zástupcovi vyjadrenie odporcu k opravnému prostriedku.

Podľa názoru navrhovateľa, účel zaistenia je potrebné monitorovať po celý jeho čas a ak správny orgán nedisponuje dôkazom o možnosti zrealizovať vyhostenie v „nastavenom“ čase na rozdiel od „predchádzajúceho“ času, nedisponuje ani dôkazom o tom, že predĺženie lehoty zaistenia je potrebné pre vyhostenie a je dôkazom, že navrhovateľ bol zaistený bez preukázania, že by s ním bol robený nejaký úkon potrebný pre vyhostenie, okrem tých, ktoré boli vykonané na začiatku jeho zaistenia. Ak má byť navrhovateľ pozbavený osobnej slobody na základe nie vlastného konania, ale na základe nekonania správneho orgánu, nemôže byť existencia takejto skutočnosti na ujmu účastníkovi konania, a to takým závažným spôsobom, akým je zásah do jeho slobody a na tak dlhý čas. Rozhodnutie o predĺžení lehoty zaistenia, založené len na samotnej skutočnosti nevystavenia náhradného dokladu bez zistenia zavinenia tejto skutočnosti účastníkom konania, na úkor zásahu do osobnej slobody, je hrubým zásahom do práv navrhovateľa vrátane článku 5 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Navrhovateľ vlastným konaním či správaním nemaril činnosť správneho orgánu. V rozhodnutí sa nedozvedel príčinu nevystavenia dokladu a podľa rozsudku súdu zistil, že túto príčinu ani správny orgán v rozhodnutí uviesť nemusí a zistenie dôvodov z rozhodnutia nemusí nevyplývať, aby sa proti nim mohol zaistený brániť.

Podľa názoru navrhovateľa nebolo možné sa stotožniť ani s tvrdením v rozsudku, že nie je pravdou tvrdenie právneho zástupcu, že musí nevyhnutne nastať situácia zavinenia zo strany navrhovateľa, aby bolo možné rozhodnúť o zaistení, resp. jeho predĺžení, pretože orgán rozhodujúci o zaistení musí vždy, počas celého trvania zaistenia, skúmať podľa článku 15 ods. 1 smernice, či trvá riziko úteku alebo vyhýbanie sa alebo bránenie sa procesu prípravy návratu alebo odsunu.

Na základe uvedeného navrhol napadnutý rozsudok krajského súdu zmeniť tak, že rozhodnutie odporcu ruší a vec sa mu vracia na nové konanie.

Odporca sa k odvolaniu navrhovateľa v stanovenej lehote nevyjadril.

Podľa § 244 ods. 1 O. s. p. v správnom súdnictve preskúmavajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.

Podľa § 250l ods. 1 O. s. p. sa v prípadoch, v ktorých zákon zveruje súdom rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti neprávoplatným rozhodnutiam správnych orgánov, postupuje podľa tretej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku „Rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov“. Pokiaľ v tretej hlave piatej časti Občianskeho súdneho poriadku nie je ustanovené inak, použije sa primerane ustanovenie druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku s výnimkou § 250a (§ 250l ods. 2 O. s. p.).

Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd SR“) ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O. s. p.) preskúmal rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo a dospel k záveru, že rozsudok krajského súdu bolo potrebné zmeniť. Rozhodol bez nariadenia odvolacieho pojednávania podľa ustanovenia § 250ja ods. 3 v spojení s § 250l ods. 2 O. s. p., s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne päť dní vopred na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke Najvyššieho súdu SR www.nsud.sk. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 28. februára 2011 (§ 156 ods. 1 a ods. 3 O. s. p.).

V predmetnej veci bolo potrebné predostrieť, že predmetom odvolacieho konania bol rozsudok krajského súdu, ktorým bolo potvrdené rozhodnutie č. UHCP-BB-BB-AV-10-002/2010 zo dňa 01.06.2010, ktorým odporca podľa § 62 ods. 3 zákona o pobyte cudzincov na účel administratívneho vyhostenia z územia SR predĺžil s účinnosťou od 08.06.2010 lehotu zaistenia, určenú rozhodnutím o zaistení navrhovateľa, na čas nevyhnutne potrebný k realizácii uvedeného opatrenia, najviac však o ďalších 12 mesiacov, v lehote do 08.06.2011. Preto primárne, v medziach odvolania, Najvyšší súd SR ako súd odvolací preskúmal rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci odvolacieho konania skúmal aj napadnuté rozhodnutie odporcu, najmä z toho pohľadu, či sa krajský súd vysporiadal so všetkými námietkami navrhovateľa uvedenými v opravnom prostriedku a z takto vymedzeného rozsahu, či správne posúdil zákonnosť a správnosť napadnutého rozhodnutia odporcu.

Podľa § 62 ods. 3 zákona o pobyte cudzincov môže byť cudzinec zaistený na čas nevyhnutne potrebný, najviac však na šesť mesiacov. Policajný útvar môže rozhodnúť o predĺžení

lehoty zaistenia najviac o 12 mesiacov, ak možno predpokladať, že napriek vykonaným úkonom potrebným na výkon jeho administratívneho vyhostenia sa tento výkon predĺži z dôvodu, že cudzinec dostatočne nespolupracuje alebo z dôvodu, že mu zastupiteľský úrad nevydal náhradný cestovný doklad v lehote podľa prvej vety; to neplatí, ak ide o rodinu s deťmi alebo zraniteľnú osobu.

Nevyhnutným podkladom pre vydanie rozhodnutia o predĺžení lehoty zaistenia v zmysle § 62 ods. 3 zákona o pobyte cudzincov je splnenie podmienky, že napriek vykonaným úkonom, potrebným na výkon administratívneho vyhostenia cudzinca, mu zastupiteľský úrad nevydal náhradný cestovný doklad v lehote podľa prvej vety alebo splnenie podmienky, že cudzinec dostatočne nespolupracuje.

Odporca zdôvodnil rozhodnutie o predĺžení lehoty zaistenia nesplnením oboch podmienok – uviedol, že navrhovateľ dostatočne nespolupracoval a že odo dňa oznámenia mu zastupiteľský úrad nevydal náhradný cestovný doklad potrebný k ďalšej realizácii k zabezpečeniu vyhostenia navrhovateľa z územia SR.

Navrhovateľ v opravnom prostriedku proti rozhodnutiu odporcu namietal, že odporca neodôvodnil svoje rozhodnutie, nakoľko neuviedol, v čom spočívala „nespolupráca“ navrhovateľa a taktiež neuviedol, aké úkony smerujúce k jeho vyhosteniu vykonal, aká bola reakcia zastupiteľského orgánu navrhovateľa a súčasne navrhovateľ poprel, že by svojim konaním alebo správaním maril činnosť správneho orgánu a prispel by tak k márnemu uplynutiu 180-dňovej lehoty.

Na rozdiel od názoru krajského súdu, podľa ktorého nedostatok popisu úkonov v rozhodnutí nespôsobuje nezákonnosť rozhodnutia a postačuje, že tieto doklady sa nachádzajú v administratívnom spise odporcu, Najvyšší súd SR dospel k záveru, že námietky navrhovateľa, uplatnené v opravnom prostriedku, boli spôsobilé spochybniť zákonnosť napadnutého rozhodnutia odporcu.

Predĺženie lehoty zaistenia na maximálne možnú dobu zaistenia, ktorú zákon o pobyte cudzincov pripúšťa, je rozhodnutím, ktorým sa významnou mierou zasahuje do práv garantovaných

Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Rozhodnutie o predĺžení lehoty zaistenia musí byť preto založené na takých podkladoch a argumentoch, ktoré nachádzajú oporu v zákone. V danom prípade splnenie oboch zákonných podmienok, ku ktorým, podľa odporcu, v prípade navrhovateľa došlo, tak musí byť v rozhodnutí nielen uvedené, ale v odôvodnení rozhodnutia musí byť vyargumentované, na základe akých podkladov a úvah dospel odporca k záveru, že navrhovateľ v danom prípade dostatočne nespolupracoval, s uvedením konkrétnych úkonov, na ktorých navrhovateľ neparticipoval, ako aj s uvedením konkrétnych úkonov, ktoré vykonal správny orgán na zabezpečenie vydania náhradného cestovného dokladu zastupiteľským úradom.

Podľa názoru Najvyššieho súdu SR bolo rozhodnutie s označením iba zákonných dôvodov, podľa ktorých odporca navrhovateľovi predĺžil dobu zaistenia bez uvedenia konkrétnych okolností, na základe ktorých aplikoval príslušné ustanovenie zákona o pobyte cudzincov (§ 62 ods. 3), arbitrárnym rozhodnutím, ktoré je pre nedostatok dôvodov nepreskúmateľné.

V predmetnej veci nebolo možné, podľa názoru súdu, odhliadnuť od všeobecne uznávaných právnych princípov administratívneho konania, a to najmä od práva oboznámiť sa s odôvodnením administratívneho aktu (Rezolúcia Výboru ministrov Rady Európy č. (77) 31 z 28. septembra 1977). **Podklady pre rozhodnutie v danom prípade** (aj keď v administratívnom spise sú zdokumentované úkony správneho orgánu smerujúce k zabezpečeniu úkonov, ktoré vykonal správny orgán na zabezpečenie vydania náhradného cestovného dokladu zastupiteľským úradom), **nezodpovedali požiadavkám všeobecne uznávaných právnych princípov administratívneho konania, pretože neboli vyhodnotené a v rozhodnutí zdôvodnené výsledky takýchto úkonov.**

Obmedzenie sa v dôvodoch rozhodnutia odporcu len na ustanovenie § 62 ods. 3 zákona o pobyte cudzincov tak nebolo možné považovať za postačujúce zdôvodnenie rozhodnutia o predĺžení lehoty zaistenia, a to aj v kontexte navrhovateľom namietaného porušenia čl. 5 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Konanie a rozhodovanie súdu o opravnom prostriedku, podanom proti rozhodnutiu odporcu o predĺžení lehoty zaistenia, je konaním o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia podľa V. časti O. s. p. a nie je pokračovaním administratívneho konania. Nebolo preto úlohou prvostupňového

súdu doplňovať vecnú či právnu argumentáciu rozhodnutia odporcu a nebolo jeho úlohou ani vykonávať dokazovanie skutočností, ktorých zistenie bolo podmienkou zistenia skutočného stavu veci už v administratívnom konaní. Vzhľadom na uvedené nebolo dôvodné rozhodnutie krajského súdu zrušiť a vrátiť mu vec na nové posúdenie, ale odvolací súd dospel k záveru, že je dôvodné prvostupňové súdne rozhodnutie zmeniť tak, že rozhodnutie odporcu zrušuje pre nepreskúmateľnosť rozhodnutia a vec mu vracia na nové konanie (§ 250l ods. 2 v spojení s § 250ja ods. 3 O. s. p.).

Odvolací súd pritom poznamenal, že vzhľadom na závažnosť zásahu do subjektívnych práv účastníka konania, ktorému sa predlžuje lehota zaistenia na maximálne možnú dobu zaistenia, nepovažuje za únosné rozhodovanie strohým, skutkovo nepodloženým a z právneho hľadiska blanketným spôsobom vyhotovenia rozhodnutia. Z ustanovenia § 78 zákona o pobyte cudzincov vyplýva, že ak nie je v tomto zákone ustanovené inak, vzťahuje sa na konanie podľa tohto zákona všeobecný predpis o správnom konaní, pričom v odkaze pod čiarou je uvedený zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok). Správny poriadok v ustanoveniach § 46 a § 47 vymedzuje obsahové a formálne náležitosti rozhodnutia. Dôležitou súčasťou rozhodnutia je odôvodnenie, ktoré nadväzuje na výrokovú časť rozhodnutia. Správny poriadok zakotvuje povinnosť správneho orgánu uviesť v odôvodnení rozhodnutia všetky podstatné skutočnosti, ktoré boli podkladom pre rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov a ako použil správnu úvahu. Správny orgán musí v odôvodnení opísať predmet konania, poukázať na skutkové zistenia, uviesť dôkazy, z ktorých vychádzal a ako sa vysporiadal s návrhmi na vykonanie dôkazov zo strany účastníkov, prípadne s ich námietkami k vykonaným dôkazom. Na základe vyhodnotenia dôkazov správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti považuje za nepochybné zistené a aký je právny význam týchto skutočností. V odôvodnení rozhodnutia uvedie aj záver o tom, z akého dôvodu aplikoval na predmet konania predpisy citované vo výroku. Súd pritom preskúmava úvahu správneho orgánu len v tom smere, či nevybočila z medzí a hľadísk stanovených zákonom (§ 245 ods. 2 O. s. p.), či je v súlade s pravidlami logického myslenia a či podklady pre takýto úsudok boli zistené úplne a riadnym procesným postupom. Pokiaľ sú tieto predpoklady splnené, nemôže súd z týchto skutočností vyvodit' iné alebo opačné závery.

Z uvedených dôvodov mal krajský súd dospieť k záveru, že opravným prostriedkom napadnuté rozhodnutie trpí uvedenými vadami (spočívajúcimi v tom, že sa správny orgán dôsledne

neriadil príslušnými ustanoveniami Správneho poriadku), pričom tieto vady boli spôsobilé vyvolať zrušenie rozhodnutia správneho orgánu a vrátenie veci na ďalšie konanie.

Keďže na uvedenú okolnosť krajský súd neprihliadol, odvolací súd dospel k záveru o potrebe zmeny napadnutého rozsudku tak, že je účelné rozhodnutie správneho orgánu zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie (§ 250l ods. 2 v spojení s § 250ja ods. 3 O. s. p.).

Pri rozhodovaní o náhrade trov konania vychádzal odvolací súd z § 250k ods. 1 O. s. p. v spojení s § 224 ods. 1 O. s. p. a § 246c O. s. p. a v zmysle § 151 ods. 2 O. s. p. úspešnému navrhovateľovi nepriznal náhradu trov konania, pretože trovy právneho zastúpenia si neuplatnil a ani ich nevyčísľil v zákonnej lehote v súlade s § 151 ods. 1 O. s. p.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozsudku odvolanie nie je prípustné.

V Bratislave 28. februára 2011

JUDr. Jana Henčeková, PhD., v. r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:

Anna Koláriková