

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	10Sža/20/2014
Identifikačné číslo spisu:	1013202245
Dátum vydania rozhodnutia:	30.07.2014
Meno a priezvisko:	JUDr. Zuzana Ďurišová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2014:1013202245.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zuzany Ďurišovej a z členov JUDr. Igora Belka a JUDr. Petra Paludu, v právnej veci žalobkyne: F. V., nar. XX.XX.XXXX, štátna príslušníčka Arménska, právne zastúpená JUDr. Milanom Fulecom, advokátom so sídlom Živnostenská 2, 811 06 Bratislava, proti žalovanému: Prezídium Policajného zboru, Úrad hraničnej a cudzineckej polície, so sídlom Ružinovská 1/B, 812 72 Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. PPZ-HCP-OCPI-2013/005895-011 zo dňa 31. októbra 2013, o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/305/2013- 24 z 10. apríla 2014, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/305/2013- 24 zo dňa 10. apríla 2014 p o t v r d z u j e .

Účastníkom náhradu trov odvolacieho konania n e p r i z n á v a.

Odôvodnenie

I.

Konanie pred správnym orgánom

Úrad hraničnej a cudzineckej polície prezídia Policajného zboru, Ružinovská 1/B v Bratislave listom - rozhodnutím č. PPZ-HCP-OCPI-2013/005895-011 zo dňa 31. októbra 2013 podľa § 86 ods. 1 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov v znení neskorších predpisov (ďalej iba „ZoPC“) nevyhovel žiadosti žalobkyne o zrušenie zákazu vstupu na územie Slovenskej republiky zo 7. októbra 2013 s tým, že zákaz vstupu naďalej trvá.

II.

Konanie pred súdom I. stupňa

Proti rozhodnutiu žalovaného podala žalobkyňa v zákonnej lehote žalobu, ktorou sa domáhala preskúmania uvedeného rozhodnutia. Krajský súd v Bratislave napadnutým rozsudkom žalobe vyhovel a rozhodnutie žalovaného PPZ-HCP-OCPI-2013/005895-011 zo dňa 31.10.2013 zrušil podľa § 250j ods. 2

písm. c) a d) O.s.p. a vec mu vrátil na ďalšie konanie. V odôvodnení rozhodnutia uviedol, že predmetom konania je preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. PPZ-HCP-OCPI-2013/005895-011 zo dňa 31.10.2013, ktorým podľa § 86 zákona č. 404/2011 Z.z. o pobyte cudzincov žiadosti žalobkyne o zrušenie zákazu vstupu na územie Slovenskej republiky nevyhovelo s tým, že zákaz naďalej trvá. Rozhodnutie žalovaného je bez akýchkoľvek obsahových náležitostí, nie je z neho zrejmé, na základe akých dôvodov a skutkového stavu správny orgán rozhodoval a aké právne predpisy pri svojom rozhodovaní použil, čo robí rozhodnutie nepreskúmateľným pre nedostatok dôvodov. Ide o rozhodnutie preskúmateľné súdom, ktoré avšak neobsahuje náležitosti rozhodnutia v zmysle správneho poriadku a preto bude úlohou správneho orgánu po vrátení veci na ďalšie konanie, aby vydané rozhodnutie dal do súladu s obsahovými a formálnymi náležitosťami správneho rozhodnutia tak, aby rozhodnutie obsahovalo výrok, odôvodnenie a poučenie. V odôvodnení zhrnie správny orgán všetky zistené skutočnosti odôvodňujúce výrok rozhodnutia. Odôvodnenie musí preto v plnom rozsahu zodpovedať skutočným výsledkom uskutočneného konania. V odôvodnení rozhodnutia by správny orgán mal uviesť, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia. V rozhodnutí sa spravidla, pokiaľ ide o skutkovú stránku, najprv uvedie podstata veci, a potom nasleduje rozbor dôkazov a ostatných podkladov rozhodnutia. V odôvodnení je nutné reagovať na prípadné pripomienky a návrhy účastníkov konania, na ich vyjadrenia k podkladom rozhodnutia, a vysporiadať sa i s prípadnými rozpormi v jednotlivých dôkazoch. Potom by mali byť uvedené závery o tom, ktoré skutočnosti sú považované za nepochybne zistené, posúdi sa ich právny význam a vysloví sa úsudok o predmete konania. S poukazom na právnu normu, citovanú vo výroku rozhodnutia, sa zdôvodní jej použitie v konkrétnom prípade. Je síce možné zvoliť si iné usporiadanie odôvodnenia so zreteľom na povahu tej ktorej prejednávanej veci, ale v každom prípade je potrebné, aby bola dobre vystihnutá podstata veci a aby odôvodnenie nebolo zaťažované údajmi a úvahami bezvýznamnými, ktoré by boli na úkor zrozumiteľnosti, alebo naopak aby trpelo nedostatkom dôvodov.

Na záver krajský súd uviedol, že napriek tomu, že ustanovenie § 86 ods. 3 zákona č. 404/2011 Z.z. ustanovuje, že na rozhodovanie o povolení vstupu podľa odsekov 1 a 2 sa nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, súd je toho názoru, že rozhodnutie je preskúmateľným len v tom prípade, ak má všetky obsahové a formálne náležitosti, čo v danom prípade preskúmané rozhodnutie nespĺňa.

V zmysle už ustálenej rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu, ako aj Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) (napr. nález ústavného súdu vo veci I. ÚS 354/08, uznesenie Najvyššieho súdu vo veci sp. zn. 5Sžp 5/2011), za spôsobilý predmet súdneho prieskumu sa podľa ustálenej súdnej praxe považujú aj povolenia alebo aj listy s charakterom rozhodnutia vydané príslušným orgánom verejnej správy ako právnoaplikačné akty správnych orgánov uvedené v ustanovení § 3 ods. 6 Správneho poriadku. Aj keď sa na proces vydávania týchto aktov výslovne nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, v zmysle § 3 ods. 6 Správneho poriadku, ktorý spadá do časti upravujúcej základné pravidlá (obsahujúce všeobecné právne princípy správneho konania bez ohľadu na limitujúce zákonné ustanovenia v zmysle mnohých odporúčaní prijatých Výborom ministrov na pôde Rady Európy), platí, že ustanovenia o základných pravidlách konania uvedených v odsekoch 1 až 5 sa primerane použijú aj pri vydávaní osvedčení, posudkov, vyjadrení odporúčaní a iných podobných opatrení.

Hoci takto vydaná listina žalovaného nemá formálne náležitosti rozhodnutia podľa § 47 Správneho poriadku a nie je správnym rozhodnutím v prísnom slova zmysle, nie je vylúčená z prieskumu v správnom súdnictve.

III.

Odvolanie a vyjadrenie žalobcu

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný odvolanie, v ktorom uviedol, že s rozhodnutím Krajského súdu v Bratislave nesúhlasí, pretože nepovažuje list z 31. októbra 2013 za rozhodnutie, preto ani neobsahuje náležitosti rozhodnutia. Poukázal tiež na to, že podľa ustanovenia § 86 ods. 1 ZoPC nepatrí žiadateľovi automaticky nárok na zrušenie zákazu vstupu, pretože platforma predmetného ustanovenia je limitovaná významom slova môže.

Ďalej žalovaný uviedol, že žalobkyňa nepožiadala do súčasnej doby o preskúmanie rozhodnutia č.: PPZ-HCP-BA6-AV-138-9/2011-HAM (zákaz vstupu), ale podľa názoru žalovaného špekulatívne podala žalobu iba voči oznámeniu č.: PPZ-HCP-OCPI-2013/005895-001 zo dňa 31. októbra 2013, pričom podľa žalovaného predpokladom podania žaloby by mala byť aj požiadavka vyčerpania riadnych opravných prostriedkov a samozrejme aj minimalizácia zásahov súdnictva do verejnej správy, pričom z veci je zrejmé, že všetky opravné prostriedky vyčerpané neboli.

V tejto súvislosti poukázal na Smernicu 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, ktorá vymedzuje právo na zrušenie zákazu vstupu slovami „môže“ vyhovieť a „členské štáty zväžia“, ktorá bola implementovaná do národného práva v podobe ustanovenia § 86 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov.

Podľa názoru žalovaného, ak vezme do úvahy všetky okolnosti tohto prípadu od počiatočného štádia vývoja, potom status prípadu v súčasnej dobe, napriek doterajším rozhodnutiam súdu, nespĺňa predpoklady na jeho kladné riešenie.

Uviedol, že krajský súd vážne zasiahol do rozhodovania orgánov verejnej správy, nakoľko v predmetnom rozsudku uviedol, že: „Rozhodnutie v správnom konaní musí byť vydané v písanej forme príslušným správnym orgánom, v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci, musí obsahovať náležitosti určené všeobecnou právnou úpravou správneho konania a náležitosti ustanovené osobitnými právnymi predpismi.“ a to aj napriek tomu, že žalovaný postupoval striktnie v súlade so zákonným ustanovením § 86 ods. 3 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktoré nakoniec ani neustanovuje formu odpovede. Navrhol preto zrušiť napadnutý rozsudok s tým, aby trovy konania znáša žalobkyňa.

Žalobkyňa nevyužila možnosť vyjadriť sa k odvolaniu.

IV.

Konanie pred odvolacím súdom

Najvyšší súd Slovenskej republiky, ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, ďalej len „O.s.p.“), preskúmal rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, a jednomyselne dospel k záveru, že odvolanie žalovaného nie je dôvodné. Odvolací súd rozhodol bez nariadenia odvolacieho pojednávania podľa ustanovenia § 250ja 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 Slovenskej republiky www.nsud.sk. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 30. júla 2014 (§ 156 ods. 1 a ods. 3 O.s.p.).

Podľa § 86 ods. 1 zákona č. 404/2011 Z.z. o pobyte cudzincov, štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý bol administratívne vyhostený, môže ministerstvo vnútra zrušiť zákaz vstupu, ak preukáže, že vycestoval v lehote, ktorú určil policajný útvar v rozhodnutí, alebo ak vycestoval v rámci asistovaných dobrovoľných návratov.

Podľa § 86 ods. 2 cit. zákona, štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorému bol v rozhodnutí o administratívnom vyhostení alebo v rozhodnutí o zákaze vstupu určený zákaz vstupu, môže ministerstvo vnútra povoliť vstup, ak

- a) účelom pobytu sú humanitné dôvody, najmä úmrtie alebo návšteva vážne chorej osoby, ktorá je štátnemu príslušníkovi tretej krajiny blízkou osobou, alebo
- b) je jeho pobyt v záujme Slovenskej republiky a vec nemožno vybaviť v zahraničí.

Podľa § 86 ods. 3 cit. zákona, na rozhodovanie o povolení vstupu podľa odsekov 1 a 2 sa nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní.

Odvolací súd po preskúmaní predloženého spisového materiálu sa stotožnil s právnym názorom krajského súdu, že preskúmaný list č.: PPZ-HCP-OCPI-2013/005895-001 zo dňa 31. októbra 2013 podlieha súdnemu prieskumu s odkazom na ustanovenie § 244 ods. 3 O.s.p., podľa ktorého rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo

právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté.

Odvolací súd napriek zneniu ustanovenia § 86 ods. 1 ZoPC, podľa ktorého „môže ministerstvo vnútra zrušiť zákaz vstupu“ a napriek zneniu ustanovenia § 86 ods. 3 ZoPC, podľa ktorého „na rozhodovanie o povolení vstupu podľa odsekov 1 a 2 sa nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní“, poukazuje na článok 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak, pričom z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Napriek tomu, že rozhodovanie podľa § 86 ods. 1 a 2 ZoPC sa nespravuje správnym poriadkom neznamena to, že také rozhodnutie môže postrádať akékoľvek odôvodnenie alebo odôvodnenie môže byť nezrozumiteľné, nelogické, či inak nepreskúmateľné.

Žalovaný nemôže svoj postup a rozhodnutie odôvodňovať tým, že nepodlieha Správnemu poriadku. Účastník konania má vždy právo vedieť, z akého dôvodu sa mu nevyhovelo, najmä ak sa domnieva, ako tomu bolo v tomto prípade, že splnil podmienky pre kladné rozhodnutie o jeho žiadosti. Ani zo skutočnosti, že zákon hovorí o možnosti povolenia vstupu pri splnení zákonných podmienok nemožno vyvodíť, že zo strany správneho orgánu môže ísť o svojvoľné a ničím neodôvodnené rozhodnutie. Naopak, z jeho rozhodnutia musí byť zrejma správna úvaha, ktorá viedla k zamietnutiu žiadosti o povolenie vstupu, čo platí o to viac v prípade, ak žiadateľ splnil niektorú zo zákonných podmienok podľa § 86 ods. 2 písm. a/ a b/ zákona č. 404/2011 Z.z. pre povolenie vstupu a správny orgán napriek tomu jeho žiadosti nevyhovelo

Z administratívneho spisu vyplynulo, že žalobkyňa splnila aj zákonnú podmienku pre zrušenie zákazu vstupu vyplývajúcu z ustanovenia § 86 ods. 1 ZoPC, nakoľko aj so svojimi synmi vycestovala v lehote, ktorú určil policajný útvar v rozhodnutí, v rámci asistovaných dobrovoľných návratov, a to 4. júla 2011. Žalobkyňa má preto právo poznať dôvody, ktoré viedli opakovane správny orgán k rozhodnutiu o nevyhovení jej žiadosti o zrušenie zákazu vstupu na územie Slovenskej republiky.

Neobstojí ani námietka žalovaného, že žalobkyňa nepožiadala o preskúmanie rozhodnutia č. p.: PPZ-HCP-BA6-AV-138-9/2011-HAM zo dňa 9. júna 2011 o administratívnom vyhostení a zákaze vstupu, pretože zákon výslovne upravuje možnosť zrušenia zákazu vstupu, resp. povolenia vstupu po právoplatnosti rozhodnutia o administratívnom vyhostení alebo rozhodnutí o zákaze vstupu práve v citovanom ustanovení § 86.

Vzhľadom na uvedené sa odvolací súd stotožnil so záverom krajského súdu, že preskúmané rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nedostatok odôvodnenia, preto jeho odvolaním napadnuté rozhodnutie ako vecne správne podľa § 219 O.s.p. potvrdil.

V.

Trovy konania

O trovách odvolacieho konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa § 250k ods. 1 O.s.p. tak, že účastníkom ich náhradu nepriznal, pretože úspešnej žalobkyni v odvolacom konaní trovy nevznikli a žalovaný nemá na ich náhradu zákonný nárok, navyše ani nemal úspech.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.