



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 428/09-40

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 16. decembra 2009 predbežne prerokoval sťažnosť M. L., t. č. v pobytovom tábore, zastúpeného Advokátskou kanceláriou Š., s. r. o., konajúcou prostredníctvom konateľa a advokáta Mgr. M. Š., Ž., vo veci namietaného porušenia jeho práva na slobodu a bezpečnosť podľa čl. 5 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a práva byť bez meškania a v jazyku, ktorému rozumie, oboznámený s dôvodmi zatknutia podľa čl. 5 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd postupom Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky spočívajúcim v jeho umiestnení v Pobytovom tábore... a v odmietnutí poskytnúť mu priepustku na jeho opustenie, ako aj rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sžz 1/2009 z 3. marca 2009 a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť M. L. o d m i e t a .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 11. júna 2009 doručená sťažnosť M. L. (ďalej len „sťažovateľ“), ktorou namietal porušenie svojho práva

na slobodu a bezpečnosť podľa čl. 5 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a práva byť bez meškania a v jazyku, ktorému rozumie oboznámený, s dôvodmi zatknutia podľa čl. 5 ods. 2 dohovoru postupom Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „migračný úrad“) spočívajúcim v jeho umiestnení v Pobytovom tábore... (ďalej len „pobytový tábor“) a v odmietnutí poskytnúť mu priepustku na jeho opustenie, ako aj rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 5 Sžz 1/2009 z 3. marca 2009 (ďalej aj „napadnutý rozsudok najvyššieho súdu“).

Zo sťažnosti a z jej príloh vyplýva, že sťažovateľ bol 3. februára 2009, teda potom, ako uplynula maximálna lehota podľa § 62 ods. 3 zákona č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“), podľa ktorého cudzinec môže byť zaistený na čas nevyhnutne potrebný, najviac však na 180 dní, prepustený z Útvary policajného zaistenia M. a následne prevezený do pobytového tábora z dôvodu, že je žiadateľom o udelenie azylu na území Slovenskej republiky podľa zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o azyle“).

Sťažovateľ prostredníctvom svojho právneho zástupcu viackrát (faxovými podaniami zo 6., 9. a 10. februára 2009) žiadal migračný úrad o vydanie priepustky na opustenie pobytového tábora. Migračný úrad mu písomne oznámil (6., 9. a 10. februára 2009), že priepustka sa mu z dôvodu verejného záujmu podľa § 23a ods. 2 zákona o azyle odmieta vydať.

Preto sťažovateľ prostredníctvom svojho právneho zástupcu podal najvyššiemu súdu návrh na ochranu pred nezákonným zásahom vykonaným orgánom verejnej správy proti migračnému úradu, ktorým žiadal, aby najvyšší súd vydal tento rozsudok: *„Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, Migračný úrad, nebol a nie je oprávnený odmietať udeliť navrhovateľovi priepustku na opustenie azylového zariadenia z dôvodu verejného poriadku.“* Na pojednávaní uskutočnenom 3. marca 2009 substitučný právny zástupca sťažovateľa rozšíril petit návrhu tak, aby najvyšší súd zaviazal migračný úrad, *„aby*

v Utečeneckom tábore... zabezpečil žalobcovi voľný pohyb bez stráženia, bez osobného stráženia členov bezpečnostnej služby, umožnil mu opustiť budovu tábora v rámci objektu, v ktorýkoľvek čas podľa poriadku utečeneckého tábora a umožnil mu opustiť zariadenie tábora v súlade s poriadkom utečeneckého tábora“. Uvedený návrh sťažovateľa bol však napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu zamietnutý ako neprípustný.

Podľa názoru sťažovateľa postupom migračného úradu (teda jeho umiestnením v pobytovom tábore a nevydaním priepustky na opustenie pobytového tábora), ako aj napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu došlo k porušeniu jeho označených práv, ktoré mu zaručuje dohovor.

K namietanému porušeniu čl. 5 ods. 1 dohovoru sťažovateľ uviedol:

«a) Pozbavenie slobody alebo obmedzenie slobody pohybu

aa) Všeobecný systém vydávania priepustiek v azylovom zariadení

Azylové zariadenie v... (rovnako v...), je budova, resp. komplex budov s prilahlými pozemkami ohradený vysokým plotom.

Po tom, ako bol sťažovateľ umiestnený v azylovom zariadení sa vstupná brána do areálu zamyká a okrem príslušníkov súkromnej bezpečnostnej služby sú v zariadení a okolo neho 24 hodín denne prítomní príslušníci Policajného zboru SR.

Podľa § 23a ods. 1 zákona o azyle môže žiadateľ o udelenie azylu opustiť azylové zariadenie len na základe priepustky, ktorú vydá ministerstvo.

Umiestnenie jednotlivca v areáli, ktorý možno opustiť len so súhlasom príslušného orgánu, nie je možné definovať inak, ako pozbavenie slobody.

Takéto zariadenie sa stavebno-technicky v podstate nijako nelíši od zariadenia, v ktorom sú cudzinci zaistení podľa zákona o pobyte cudzincov, resp. od zariadení na výkon trestu odňatia slobody s nižšou ostrahou.

Vo všetkých týchto prípadoch ide o oplotený areál s jednou alebo viacerými budovami, v rámci ktorého sa môžu dotknuté osoby pohybovať pri rešpektovaní vnútorného poriadku. Pritom kvalita či výška oplotenia nehrá významnú úlohu.

Skutočnosť, že azylové zariadenie je zariadením, v ktorom umiestnenie jednotlivca môže predstavovať pozbavenie slobody, preukazuje okrem iných aj rozsudok Európskeho

súdu pre ľudské práva (ďalej len „Európsky súd“) vo veci Saadi proti Veľkej Británii (sťažnosť č. 13229/03, rozsudok Veľkej komory z 29. januára 2008).

Pán Saadi, ktorý sa na území Veľkej Británie nachádzal nelegálne, požiadal o azyl. Ako Iračan bol umiestnený do pobytového tábora Oakington. Oakington je rozlohou pomerne veľkým táborom, ktorý je špecifický prísnejším strážením, a to 24 hodinovou ostrahou (odsek 25 rozsudku). Napriek skutočnosti, že sa pán Saadi mohol pohybovať na území tohto tábora, súd konštatoval, že bol pozbavený svojej osobnej slobody a to za účelom uskutočnenia nevyhnutných úkonov azylového konania.

V spojení s rozsudkom Európskeho súdu vo veci Mancini proti Taliansku (sťažnosť č. 44955/98), kde sa uvádza, že domáce väzenie, pri ktorom bola dotknutá osoba povinná dostať povolenie príslušných orgánov na opustenie domu a nepostačovalo len oznámenie týmto úradom, predstavoval pozbavenie slobody v zmysle článku 5 Dohovoru (odseky 11 a 17 rozsudku), neobstojí konštatovanie Najvyššieho súdu SR, že v tomto prípade ide len o obmedzenie slobody pohybu.

Neobstojí pritom argumentácia Najvyššieho súdu SR v napadnutom rozhodnutí, že v prípade Mancini proti Taliansku išlo o trestné konanie a v prípade sťažovateľa ide o žiadateľa o azyl.

Významnou aj pre tento prípad je skutočnosť, akému režimu sťažovateľ podlieha a pre pozbavenie osobnej slobody nie je podstatné, či ide o pozbavenie slobody podľa článku 5 ods. 1 písm. c) Dohovoru alebo o pozbavenie slobody podľa iného ustanovenia článku 5 ods. 1 Dohovoru.

Ak by bol proces vydania priepustky žiadateľovi o udelenie azylu iba nástrojom na evidenciu neprítomnosti žiadateľa o udelenie azylu v pobytovom tábore, postačovala by právna úprava, podľa ktorej by bol žiadateľ o udelenie azylu povinný oznámiť príslušným orgánom opustenie pobytového tábora.

Keďže však každý žiadateľ o udelenie azylu je povinný požiadať o vydanie priepustky a je na rozhodnutí príslušného orgánu, či ho vydá alebo nie, nemožno už hovoriť o evidenčnom nástroji.

Migračný úrad Ministerstva vnútra SR môže odmietnuť udeliť priepustku z dôvodov uvedených v § 23a ods. 2 zákona o azyle, pričom podľa § 23a ods. 1 zákona o azyle sa na vydanie priepustky nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní.

Takáto právna úprava umožňuje Migračnému úradu MV SR držať v azylovom zariadení každú osobu, o ktorej usúdi, že pri nej existuje dôvod verejného poriadku, bez toho, aby musel túto skutočnosť riadne odôvodniť.

V prípade nevydania priepustky žiadateľ o udelenie azylu azylové zariadenie opustiť nemôže a je bezpochyby pozbavený slobody.

Vzhľadom na znenie článku 5 Dohovoru a ustálenú judikatúru k nemu predstavuje režim poskytovania priepustiek v azylových zariadeniach Ministerstva vnútra SR pozbavenie osobnej slobody v zmysle článku 5 Dohovoru.

ab) Konkrétne okolnosti umiestnenia sťažovateľa v azylovom zariadení

Navyše k uvedeným skutočnostiam sťažovateľovi nebola nikdy priepustka na opustenie pobytového tábora vydaná. T. j. v čase vydania rozhodnutia Najvyššieho súdu SR sa sťažovateľ nachádzal v pobytovom tábore 30 dní bez toho, aby mal možnosť tento tábor samostatne opustiť. Táto situácia trvá do dnešného dňa.

V období, keď nebol sťažovateľ umiestnený v pobytovom tábore..., nachádzala sa v tábore na zabezpečenie poriadku len súkromná bezpečnostná služba.

Spolu s umiestnením sťažovateľa v pobytovom tábore... sa v tábore a jeho okolí objavili uniformovaní príslušníci Policajného zboru SR, ktorí na svojich stanovištiach okolo tábora zotrávajú 24 hodín denne.

Okrem toho sa v tábore pohybujú aj muži v civile, ktorí monitorujú každý pohyb sťažovateľa a nespustia z neho zrak.

Keď sťažovateľ nutne potrebuje opustiť pobytový tábor, napr. za účelom výberu peňažných prostriedkov z banky, uskutočňuje sa to za policajného sprievodu.

V rovnakom čase, ako sa nachádzal sťažovateľ v pobytovom tábore..., bol v prevádzke aj pobytový tábor v... V pobytovom tábore v... a v jeho okolí neboli žiadne policajné hliadky zdržiavajúce sa na mieste 24 hodín, ani osoby v civile opísané vyššie.

Po presune sťažovateľa do pobytového tábora v... koncom mája 2009 sa režim v... upravil podľa dovtedajšieho režimu v...

Sťažovateľ sa teda nachádza v pobytovom tábore Ministerstva vnútra SR, pobytový tábor možno opustiť len na základe priepustky, Migračný úrad Ministerstva vnútra SR mu však priepustku z dôvodov verejného poriadku odmieta vydať.

Sťažovateľ sa teda nachádza v zariadení podobnom ako uvedený pán Saadi a vzhľadom na skutočnosť, že sa mu odmieta udeliť priepustka, nemôže takéto zariadenie opustiť.

Priamym následkom takéhoto zaobchádzania so sťažovateľom je pozbavenie jeho slobody v pobytovom tábore Ministerstva vnútra SR.

b) Oprávnené prípady pozbavenia slobody podľa článku 5 ods. 1 Dohovoru

Článok 5 ods. 1 Dohovoru taxatívne vymedzuje, z akých dôvodov možno jednotlivca pozbaviť slobody. Z iných dôvodov, ako sú v tomto ustanovení uvedené, nemožno nikoho slobody pozbaviť.

Ako bolo uvedené vyššie, sťažovateľ je pozbavený slobody. Žiaden z oprávnených prípadov pozbavenia slobody uvedených v článku 5 ods. 1 Dohovoru však u neho neprichádza do úvahy.

Zaistenie z dôvodov, že prebieha u neho konanie o vyhostenie, sa u sťažovateľa skončilo 3. februára 2009, uplynutím maximálnej zákonom stanovenej 180 dňovej lehoty. V zmysle § 62 ods. 3 zákona o pobyte cudzincov môže byť jednotlivец zaistený za účelom administratívneho vyhostenia najviac na 180 dní. Pri posudzovaní postavenia sťažovateľa v pobytovom tábore teda nemožno brať do úvahy skutočnosť, že v súvislosti s jeho osobou existuje rozhodnutie o administratívnom vyhostení.

Preto pozbavenie slobody nemožno považovať za pozbavenie slobody z dôvodov, že prebieha u neho konanie o vyhostenie.

Takisto nemôže byť u sťažovateľa dôvodom pozbavenia slobody zabránenie jeho nepovolenému vstupu na územie SR. Okrem skutočnosti, že pozbavenie slobody spôsobom a rozsahom, akým sa u sťažovateľa uskutočňuje, by bolo v rozpore s ustálenou judikatúrou Európskeho súdu v tejto oblasti, u sťažovateľa tento dôvod neprichádza do úvahy aj vzhľadom na to, že sa sám nesnažil nepovolene vstúpiť na územie SR, ale bol slovenskými orgánmi z R. vyžiadaný. Preto pozbavenie slobody nemožno považovať za pozbavenie slobody z dôvodov zabránenia jeho nepovolenému vstupu na územie SR.

Dôvody uvedené v článku 5 ods. 1 Dohovoru pod písm. a) až e) rovnako neprichádzajú do úvahy.

Podriadením sťažovateľa režimu podľa § 23a zákona o azyle Migračný úrad MV SR pozbavil sťažovateľa slobody bez uvedenia dôvodu len na základe toho, že je žiadateľom o udelenie azylu na území SR.

Neudelením priepustky podľa § 23a ods. 2 zákona o azyle Migračný úrad MV SR pozbavil sťažovateľa slobody z dôvodu verejného poriadku.

Bez dôvodné pozbavenie slobody ako aj pozbavenie slobody z dôvodu verejného poriadku sú pozbavením slobody, ktoré je v rozpore s článkom 5 ods. 1 Dohovoru.

Preto bolo konaním Migračného úradu MV SR a rozhodnutím Najvyššieho súdu Slovenskej republiky porušené právo sťažovateľa na osobnú slobodu podľa článku 5 ods. 1 Dohovoru.»

Namietané porušenie čl. 5 ods. 2 dohovoru sťažovateľ odôvodňuje takto:

„Pri umiestnení v pobytovom tábore nebol sťažovateľ oboznámený s dôvodmi jeho pozbavenia slobody.

Rovnako pri odmietnutí vydať priepustku bol o tejto skutočnosti oboznámený len právny zástupca sťažovateľa, sám sťažovateľ v jazyku, ktorému rozumie, oboznámený nebol.

Preto Migračný úrad MV SR a následné rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky porušili právo sťažovateľa byť oboznámený s dôvodmi zatknutia v zmysle článku 5 ods. 2 Dohovoru.“

Vzhľadom na uvedené sťažovateľ žiada, aby ústavný súd po prijatí jeho sťažnosti na ďalšie konanie nálezom takto rozhodol:

„1. Migračný úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky umiestnením M. L. v pobytovom tábore a odmietnutím poskytnúť priepustky na opustenie pobytového tábora a Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudkom 5 Sžz 1/2009 porušili právo M. L. na slobodu podľa článku 5 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

2. Migračný úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky umiestnením M. L. v pobytovom tábore a odmietnutím poskytnúť priepustky na opustenie pobytového tábora bez toho, aby bol M. L. oboznámený s dôvodmi zatknutia a Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudkom 5 Sžz 1/2009 porušili právo M. L. byť oboznámený s dôvodmi zatknutia podľa článku 5 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

3. M. L. priznáva primerané finančné zadosťučinenie za porušenie článku 5 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v sume 50 000 EUR (slovom päťdesiat tisíc eur), ktoré sú Najvyšší súd Slovenskej republiky a Migračný úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky povinné vyplatiť mu do 15 dní od právoplatnosti tohto nálezu.

4. Najvyšší súd Slovenskej republiky a Migračný úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky sú povinní uhradiť sťažovateľovi trovy konania do 15 dní od doručenia tohto nálezu na účet jeho právneho zástupcu.“

Ústavný súd si v rámci prípravy predbežného prerokovania sťažnosti vyžiadal na vec sa vzťahujúci spisový materiál najvyššieho súdu, jeho vyjadrenie, ako aj vyjadrenie migračného úradu, ktoré následne zaslal na vyjadrenie advokátovi sťažovateľa. Z obsahu predložených vyjadrení možno konštatovať, že najvyšší súd zotrval na svojom stanovisku vyjadrenom v napadnutom rozsudku. Migračný úrad sa vyjadril obdobne ako v konaní o sťažovateľovej veci pred najvyšším súdom. Sťažovateľ využil možnosť zaujať stanovisko k predloženým vyjadreniam a naďalej zotrval na dôvodoch uvedených v sťažnosti navrhujúc, aby ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené v petite jeho sťažnosti.

II.

Podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti

navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak. Pri predbežnom prerokovaní každého návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie. Podľa tohto ustanovenia návrhy vo veciach, na prerokovanie ktorých nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú zákonom predpísané náležitosti, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený.

O zjavnej neopodstatnenosti návrhu možno hovoriť vtedy, keď namietaným postupom orgánu štátu nemohlo vôbec dôjsť k porušeniu toho základného práva alebo slobody, ktoré označil navrhovateľ, a to buď pre nedostatok vzájomnej príčinnej súvislosti medzi označeným postupom orgánu štátu a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnený návrh preto možno považovať ten, pri predbežnom prerokovaní ktorého ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po jeho prijatí na ďalšie konanie (I. ÚS 66/98, I. ÚS 110/02, I. ÚS 88/07).

Podľa konštantnej judikatúry ústavný súd nie je súčasťou systému všeobecných súdov, ale podľa čl. 124 ústavy je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Pri uplatňovaní tejto právomoci ústavný súd nie je oprávnený preskúmať a posudzovať ani právne názory všeobecného súdu, ani jeho posúdenie skutkovej otázky. Úlohou ústavného súdu totiž nie je zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách. Posúdenie veci všeobecným súdom sa môže stať predmetom kritiky zo strany ústavného súdu iba v prípade, ak by závery, ktorými sa všeobecný súd vo svojom rozhodovaní riadil, boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne. O arbitrárnosti (svojevôli) pri výklade a aplikácii zákonného predpisu všeobecným súdom by bolo možné uvažovať len v prípade, ak by sa tento natoľko odchyľil od znenia príslušných

ustanovení, že by zásadne poprel ich účel a význam (m. m. I. ÚS 115/02, I. ÚS 12/05, I. ÚS 382/06).

Podľa čl. 5 ods. 1 dohovoru každý má právo na slobodu a osobnú bezpečnosť. Nikoho nemožno pozbaviť slobody okrem nasledujúcich prípadov, pokiaľ sa tak stane v súlade s konaním ustanoveným zákonom:

a) zákonné uväznenie po odsúdení príslušným súdom;

b) zákonné zatknutie alebo iné pozbavenie osoby preto, že sa nepodrobila rozhodnutiu vydanému súdom podľa zákona, alebo preto, aby sa zaručilo splnenie povinnosti ustanovenej zákonom;

c) zákonné zatknutie alebo iné pozbavenie slobody osoby za účelom predvedenia pred príslušný súdny orgán pre dôvodné podozrenie zo spáchania trestného činu, alebo ak sú oprávnené dôvody domnievať sa, že je potrebné zabrániť jej v spáchaní trestného činu alebo v úteku po jeho spáchaní;

d) iné pozbavenie slobody maloletého na základe zákonného rozhodnutia na účely výchovného dohľadu alebo jeho zákonné pozbavenie slobody na účely jeho predvedenia pred príslušný orgán;

e) zákonné držanie osôb, aby sa zabránilo šíreniu nákazlivej choroby, alebo duševne chorých osôb, alkoholikov, narkomanov alebo tulákov;

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.

Podľa čl. 5 ods. 2 dohovoru každý, kto je zatknutý, musí byť oboznámený bez meškania a v jeho jazyku, ktorému rozumie, s dôvodmi svojho zatknutia a s každým obvinením proti nemu.

Podľa § 22 ods. 1 zákona o azyle žiadateľ je počas konania o udelenie azylu oprávnený zdržiavať sa na území Slovenskej republiky, ak tento zákon alebo osobitný predpis neustanovuje inak.

Podľa § 22 ods. 2 zákona o azyle po skončení pobytu v záchytnom tábore sa žiadateľ umiestni v pobytovom tábore alebo sa mu umožní pobyt mimo pobytového tábora. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) môže umiestniť žiadateľa na nevyhnutný čas v integračnom stredisku.

Podľa § 23a ods. 1 zákona o azyle žiadateľ môže opustiť azylové zariadenie len na základe priepustky, ktorú vydá ministerstvo. O vydanie priepustky na opustenie azylového zariadenia na čas dlhší ako 24 hodín môže žiadateľ požiadať ministerstvo po vykonaní pohovoru, najviac však na sedem dní; v žiadosti je povinný uviesť miesto, kde sa bude zdržiavať. Na vydanie priepustky sa nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní. Počas neprítomnosti v azylovom zariadení žiadateľovi nepatria náležitosti podľa § 22 ods. 4 písm. b).

Podľa § 23a ods. 2 zákona o azyle ministerstvo môže odmietnuť vydať priepustku podľa odseku 1 len z dôvodu verejného poriadku alebo nevyhnutnej osobnej účasti žiadateľa na konaní o udelenie azylu.

Podľa § 250v ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že bola ukrátená na svojich právach a právom chránených záujmoch nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím, a tento zásah bol zameraný priamo proti nej alebo v jeho dôsledku bol proti nej priamo vykonaný, môže sa pred súdom domáhať ochrany proti zásahu, ak taký zásah alebo jeho dôsledky trvajú alebo hrozí jeho opakovanie.

Podľa § 250v ods. 3 OSP návrh nie je prípustný, ak navrhovateľ nevyčerpal prostriedky, použitie ktorých umožňuje osobitný predpis, alebo ak sa navrhovateľ domáha len určenia, že zásah bol alebo je nezákonný. Návrh musí byť podaný do 30 dní odo dňa, keď sa osoba dotknutá zásahom o ňom dozvedela, najneskôr však do jedného roka odo dňa, keď k nemu došlo.

Podľa § 20 ods. 3 zákona o ústavnom súde je ústavný súd viazaný návrhom na začatie konania okrem prípadov výslovne uvedených v tomto zákone. Viazanosť ústavného súdu návrhom na začatie konania sa prejavuje predovšetkým vo viazanosti petitom návrhu na začatie konania, teda tou časťou sťažnosti (v konaní podľa čl. 127 ústavy), v ktorej sťažovateľ špecifikuje, akého rozhodnutia sa od ústavného súdu domáha (§ 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde), čím zároveň vymedzí predmet konania pred ústavným súdom z hľadiska požiadavky na poskytnutie ústavnej ochrany. Vzhľadom na uvedené môže ústavný súd rozhodnúť len o tom, čoho sa sťažovateľ domáha v petite svojej sťažnosti, a vo vzťahu k tomu subjektu, ktorý označil za porušovateľa svojich práv. Platí to predovšetkým v situácii, keď je sťažovateľ zastúpený zvoleným advokátom (m. m. II. ÚS 19/05, III. ÚS 2/05).

1. V prvej časti sťažnosti sťažovateľ namieta porušenie svojho práva podľa čl. 5 ods. 1 a 2 dohovoru postupom migračného úradu, ku ktorému malo dôjsť tým, že:

- a) umiestnil sťažovateľa do pobytového tábora,
- b) mu odmietol vydať priepustku na opustenie pobytového tábora.

Z citovaného čl. 127 ods. 1 ústavy vyplýva, že ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach týkajúcich sa porušenia základných práv a slobôd vtedy, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd. Namietané porušenie niektorého zo základných práv alebo slobôd teda nezakladá automaticky aj právomoc ústavného súdu na konanie o nich. Pokiaľ ústavný súd pri predbežnom prerokovaní sťažnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby zistí, že ochrany toho základného práva alebo slobody, porušenie ktorých namieta, sa sťažovateľ môže domôcť využitím jemu dostupných a aj účinných právnych prostriedkov nápravy pred iným súdom, musí takúto sťažnosť odmietnuť z dôvodu nedostatku svojej právomoci na prerokovanie (napr. I. ÚS 103/02). Z uvedeného vyplýva, že v konaní o sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy prislúcha právomoc ústavnému súdu zaoberať sa porušením základného práva alebo slobody za predpokladu, že právna úprava takémuto právu neposkytuje účinnú ochranu (m. m. I. ÚS 78/99). Podstatou účinnej ochrany základných práv a slobôd je okrem iného aj opravný prostriedok, ktorý má fyzická osoba alebo právnická osoba k dispozícii vo vzťahu k tomu základnému právu alebo slobode, porušenie

ktorých sa namieta a ktorý jej umožňuje odstrániť stav, v ktorom vidí porušenie svojich základných práv alebo slobôd (I. ÚS 36/96).

a) Sťažovateľ v konaní pred ústavným súdom napadol postup označeného orgánu verejnej moci v súvislosti s porušením jeho práva podľa čl. 5 ods. 1 a 2 dohovoru spočívajúci v jeho umiestnení v pobytovom tábore, ku ktorému došlo 3. februára 2009, keď mu uplynula maximálna lehota zaistenia utečenca podľa § 62 ods. 3 zákona o pobyte cudzincov (180 dní). Sťažovateľ po premiestení do pobytového tábora prostredníctvom svojho právneho zástupcu opakovanými faxovými podaniami (6., 9. a 10. februára 2009) žiadal migračný úrad o vydanie priepustky na opustenie pobytového tábora, ktorý mu vždy prípisom oznámil (6., 9. a 10. februára 2009), že z dôvodu verejného záujmu mu odmieta vydať priepustku na opustenie pobytového tábora. Následne sťažovateľ podal 23. februára 2009 najvyššiemu súdu návrh na ochranu pred nezákonným zásahom vykonaným orgánom verejnej správy spočívajúcim v odmietnutí vydať mu priepustku na opustenie pobytového tábora (teda nie z dôvodu spočívajúceho v jeho umiestnení v pobytovom tábore).

Zo sťažnosti, z jej príloh, ako aj zo spisu najvyššieho súdu nevyplýva, že by sťažovateľ napadol postup migračného úradu spočívajúci v jeho umiestnení v pobytovom tábore.

Ak sťažovateľ v konaní pred všeobecným súdom neuplatnil námietku smerujúcu proti jeho umiestneniu v pobytovom tábore (po prepustení zo zaisťovacej väzby) a urobil tak až v sťažnosti doručenej ústavnému súdu žiadajúc, aby bolo vyslovené porušenie jeho označených práv postupom migračného úradu spočívajúcim v jeho umiestnení do pobytového tábora, nesplnil základný ústavný predpoklad na to, aby bola založená právomoc ústavného súdu podľa čl. 127 ods. 1 ústavy a § 49 zákona o ústavnom súde. Podľa citovaných noriem ústavný súd poskytuje ochranu základnému právu alebo právu podľa dohovoru len vtedy, ak o tejto ochrane nerozhoduje iný súd. Preto, aby mohol iný súd poskytnúť dotknutej osobe takúto ochranu (za ktorú nemožno považovať úspech v konaní), musí táto osoba vyvinúť potrebnú iniciatívu predpísanú zákonnou úpravou konania pred ním. Sťažovateľ tak však v súvislosti s predmetnou námietkou neurobil a tento nedostatok

nemožno naprávať alebo nahrádzať sťažnosťou podľa čl. 127 ústavy v konaní pred ústavným súdom (pozri napr. IV. ÚS 303/04).

Z uvedených dôvodov bolo potrebné sťažnosť v tejto časti podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde odmietnuť pre nedostatok právomoci ústavného súdu.

b) Sťažovateľ v konaní pred ústavným súdom taktiež napadol postup označeného orgánu verejnej moci v súvislosti s porušením svojho práva podľa čl. 5 ods. 1 a 2 dohovoru, ku ktorému podľa neho malo dôjsť tým, že mu bolo odmietnuté vydanie priepustky na opustenie pobytového tábora. Proti namietanému porušeniu tohto práva sa sťažovateľ mohol domôcť ochrany využitím jemu dostupného a účinného prostriedku nápravy pred všeobecným súdom, čo napokon aj urobil, keď proti namietanému postupu migračného úradu podal najvyššiemu súdu návrh na ochranu pred nezákonným zásahom vykonaným orgánom verejnej správy. Uvedeným návrhom sa domáhal vydania rozsudku, ktorým by najvyšší súd vyslovil, že migračný úrad nie je a ani nebol oprávnený odmietnuť mu vydať priepustku na opustenie azylového zariadenia z dôvodu verejného poriadku, a súčasne požadoval, aby mu bola priznaná náhrada trov konania.

Ústavný súd v tejto súvislosti vyslovuje názor, že pokiaľ má sťažovateľ k dispozícii opravný prostriedok, ktorý je spôsobilý poskytnúť ochranu jeho právu na slobodu, nie je v právomoci ústavného súdu sa takouto sťažnosťou zaoberať. Preto ústavný súd v súvislosti s touto časťou sťažnosti dospel k záveru, že nie je daná jeho právomoc na jej prerokovanie.

Z uvedených dôvodov bolo potrebné sťažnosť aj v tejto časti podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde odmietnuť pre nedostatok právomoci ústavného súdu.

2. Napokon sťažovateľ namieta porušenie svojich práv podľa čl. 5 ods. 1 a 2 dohovoru napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu.

K výhradám najvyššieho súdu týkajúcim sa neprípustnosti návrhu v zmysle § 250v ods. 3 OSP z dôvodu nevyužitia inštitútu sťažnosti podľa zákona č. 152/1998 Z. z.

o sťažnostiach v znení zákona č. 164/2008 Z. z. (ďalej len „zákon o sťažnostiach“) sťažovateľ uviedol, že takúto sťažnosť nepovažuje za účinný opravný prostriedok, „keďže o sťažnosti rozhoduje Ministerstvo vnútra SR a zo skutočností uvedených ďalej je zrejmé, že pozbavenie slobody sťažovateľa nie je len aktivitou Migračného úradu MV SR ale celého Ministerstva vnútra SR, keďže sa na nej zúčastňujú aj iné zložky Ministerstva SR a nie len Migračný úrad MV SR“.

Ďalej sťažovateľ argumentoval:

„S prihliadnutím na nižšie uvedené sa tiež domnievame, že návrh na začatie konania o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy bol jediný možný prostriedok, ako sa urýchlene obrátiť na súd v otázke pozbavenia slobody sťažovateľa. Umiestnenie sťažovateľa v pobytovom tábore nie je v žiadnom prípade rozhodnutím a podľa nášho názoru ním nie je ani oznámenie o odmietnutí poskytnúť priepustku. Tak Migračný úrad MV SR ako aj Najvyšší súd SR v napadnutom rozhodnutí tvrdia, že vydanie priepustky má len evidenčný charakter. Ak tomu tak nie je, uvedené orgány tým potvrdzujú, že pobytový tábor možno opustiť len na základe rozhodnutia príslušného orgánu. Ak prijmeme túto interpretáciu, je zrejmé, že k pozbaveniu slobody dochádza už samotným umiestnením do pobytového tábora, ako je to rozvedené ďalej v tejto sťažnosti.

Každopádne prichádzajú do úvahy len dve možnosti:

- a) Priepustka má len evidenčný charakter – t. j. nemožno hovoriť o rozhodnutí.*
- b) Opustiť pobytový tábor možno len na základe rozhodnutia priepustky, t. z. už umiestnením do pobytového tábora prichádza k pozbaveniu slobody, čomu nepredchádza žiadne rozhodnutie príslušného orgánu.*

Nech by platila ktorákoľvek z uvedených možností, k pozbaveniu slobody nedošlo rozhodnutím a teda sťažovateľ nemal k dispozícii iný spôsob, ako sa obrátiť na súd ako ten, ktorý využil.“

Ústavný súd podľa ustálenej judikatúry nemá zásadne oprávnenie preskúmavať, či v konaní pred všeobecnými súdmi bol náležite zistený skutkový stav a aké právne závery zo skutkového stavu všeobecný súd vyvodil (m. m. II. ÚS 21/96, I. ÚS 276/06).

Úlohou ústavného súdu nie je zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov. Ústavný súd je v súlade so svojou všeobecnou právomocou vyjadrenou v čl. 124 ústavy súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Táto právomoc mu spolu s právomocou podľa čl. 127 ods. 1 ústavy umožňuje preskúmať aj napadnuté rozhodnutia všeobecných súdov, avšak iba z hľadiska, či sú v súlade s ústavno-procesnými zásadami zaručenými ústavou. Ústavný súd nevykladá iné ako ústavné zákony, a preto musí preskúmať len to, či sa tieto zákony nevyložili spôsobom, ktorý je svojvoľný (arbitrárny) alebo ústavne neudržateľný pre zjavné pochybenia alebo omyly v posudzovaní obsahu takýchto právnych úprav.

Skutkové a právne závery všeobecného súdu teda môžu byť predmetom kontroly zo strany ústavného súdu iba vtedy, ak by vyvedené závery boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neospravedlňiteľné a neudržateľné, a zároveň by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody (I. ÚS 13/00, I. ÚS 117/05, II. ÚS 127/07). Ak nie sú splnené tieto predpoklady na preskúmanie rozhodnutí všeobecných súdov, ústavný súd nemôže dospieť k záveru o vecnej spojitosti medzi základnými právami alebo slobodami, porušenie ktorých sa namieta, a napádaným rozhodnutím všeobecných súdov, prípadne postupom, ktorý im predchádzal.

Najvyšší súd v relevantnej časti odôvodnenia napadnutého rozsudku uviedol:

„Základnou úlohou súdu aplikujúceho ust. § 250v ods. 1 O. s. p. za účelom v správnom súdnictve rozhodnúť o návrhu smerujúcom proti tvrdenému zásahu orgánu verejnej správy je preveriť, či skutočne sa navrhovateľ prostredníctvom svojho návrhu domáha súdnej ochrany proti nezákonnej aktivite verejnej správy (materiálna stránka verejnej správy) a či navrhovateľom označená verejná správa skutočne takúto aktivitu vykonala (formálna stránka verejnej správy), nakoľko Občiansky súdny poriadok vo svojej 5. časti obsahuje v súlade s čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a vzhľadom na mnohopočetnosť foriem verejnej správy viaceru rôznych prostriedkov (mechanizmov) súdnej nápravy pochybení alebo nedostatkov verejnej správy, pričom výber konkrétneho mechanizmu je ponechaný celkom na vôli účastníka. Potom súd konajúci v správnom súdnictve nesmie vo vzťahu k účastníkom zvolenému prostriedku súdnej nápravy zaujať

žiadne iné stanovisko ako to, či bolo účastníkom zvolené správne vzhľadom na ním sledovaný cieľ.“

Najvyšší súd poukázal na § 250v ods. 1 prvú vetu OSP, podľa ktorého *„fyzická alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že bola ukrátená na svojich právach a právom chránených záujmoch nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím, a tento zásah bol zameraný priamo proti nej alebo v jeho dôsledku bol proti nej priamo vykonaný, môže sa pred súdom domáhať ochrany proti zásahu, ak taký zásah alebo jeho dôsledky trvajú alebo hrozí jeho opakovanie“*, a ďalej uviedol, že *„z uvedeného ustanovenia právneho predpisu pre najvyšší súd vyplýva, že spoločným znakom pre priznanie súdnej ochrany v prípade tvrdeného nezákonného zásahu orgánom verejnej správy je, ak postup vo verejnej správe, hoci sa nemal uskutočniť, v rozpore s požiadavkami zákonnosti konania realizuje, a po vyčerpaní dostupných opravných prostriedkov podaných za účelom nápravy dôsledkov nezákonného zásahu návrh predložený súdu jednoznačne vyžaduje súdnu pomoc vo forme nápravy tohto pre navrhovateľa spoločensky neúnosného stavu.*

Navrhovateľ však nepostrehol, že na základe svojej požiadavky vždy od príslušného orgánu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky obdržal listy s charakterom rozhodnutia, obsahom ktorého bolo vrchnostenské odmietnutie vydania priepustky požadovanej navrhovateľom v jeho žiadostiach. V odôvodnení potom bolo stručne uvedené, že sa tak udialo z dôvodu verejného poriadku, tzn. dôvodu výslovne pre odmietnutie vydania priepustky uvedeného v ust. § 23a ods. 2 zák. č. 480/2002 Z. z. Na tieto listy je potom nutné nazerať ako na spôsobilý predmet súdneho prieskumu na základe žaloby podanej podľa 2. hlavy 5. časti O. s. p.

Je síce pravdou, že v zmysle § 23a ods. 1 tretej vety zák. č. 480/2002 Z. z. sa na proces týkajúci sa vydania priepustky výslovne nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, avšak v zmysle § 3 ods. 6 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), 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. Listy orgánu verejnej správy zo 06., 09. a 10. februára 2009 jednoznačne svojím charakterom spadajú do kategórie právnoaplikačných aktov správnych orgánov uvedených v cit. § 3 ods. 6 Správneho poriadku, a preto najvyšší súd im prisúdil charakter ako aj účinky rozhodnutia vo veci žiadosti o vydanie priepustky.

Na základe uvedeného navrhovateľ nesplnil jednu zo základných podmienok požadovaných zákonom pre existenciu nezákonného stavu, a to že nezákonný zásah nesmie mať formu, resp. základ v rozhodnutí správneho orgánu, lebo potom sa navrhovateľ musí domáhať ochrany svojich dotknutých práv prostredníctvom celkom odlišného mechanizmu súdnej ochrany (napríklad cestou žaloby podanej v správnom súdnictve).

Na druhej strane najvyšší súd pripúšťa, že s prihliadnutím na článok 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky by v takto závažných prípadoch malo byť vydané písomné rozhodnutie s odôvodnením (a nie iba púhe vyrozumieanie vo forme úradného listu), v ktorom odporca musí identifikovať dôvody, pre ktoré priepustku odmietne vydať, nakoľko ide o rozhodnutia správneho orgánu, ktoré sú vydané v zmysle § 245 ods. 2 O. s. p. na základe zákonom povolenej úvahy, ktorá však musí byť odôvodnená. Tieto nedostatky neboli navrhovateľom namietané, a ani, vzhľadom na zvolenú formu podaného prostriedku súdnej ochrany, namietané byť nemohli, a preto sa nimi najvyšší súd nezaoberal a vyjadril sa k nim iba okrajovo.

Rovnako požiadavka navrhovateľa na vyslovenie, že Migračný úrad nebol a nie je oprávnený odmietat' udeliť navrhovateľovi priepustku na opustenie azylového zariadenia z dôvodu verejného poriadku, nemá z hľadiska konania o návrhu proti nezákonnému zásahu oporu v platnom práve. Naopak, navrhovateľ tu kladie viac dôraz na činnosť spočívajúcu v udelení priepustky, ktorá podľa jeho mienky vytvorila nezákonný stav, v ktorom sa momentálne nachádza, a tento nezákonný stav chce bezodkladne napraviť vo svoj prospech (najvyšší súd môže iba konštatovať, že ide o vyžadovanie činnosti, výsledkom ktorej je vydanie požadovanej priepustky). Najvyšší súd preto na tomto mieste poukazuje, že pokiaľ navrhovateľ chcel dosiahnuť sledovanú požiadavku, potom ale požadoval vykonanie určitej činnosti orgánom verejnej správy, čo je však v rozpore s právnym základom zakotveným v slovenskom právnom poriadku pre návrh proti nezákonnému zásahu.

S prihliadnutím na hore uvedené skutočnosti najvyšší súd vyhodnotil návrh podaný navrhovateľom ako neprípustný. Súčasne musí najvyšší súd uviesť, že nie je ani prípustné

označiť režim pobytového tábora ako nezákonný zásah orgánov verejnej správy do práv jednotlivca, tzn. žiadateľa o azyl, hoci k tomu návrh navrhovateľa vo všeobecnosti jednoznačne smeroval.

Na tomto mieste musí najvyšší súd tiež doplniť svoj hore uvedený záver o to, že dispozičná zásada ovládajúca občianske súdne konanie je natoľko silná, že oprávňuje jednotlivca súdu predložiť v rámci práva na súdnu ochranu (čl. 46 ods. 1 ústavy) akýkoľvek právny problém, pokiaľ spadá do súdnej právomoci. Najvyšší súd však súčasne zdôrazňuje určovací charakter petitu návrhu, ktorý musí jednoznačne súdu naznačiť, vyriešenie akej veci navrhovateľ podaním návrhu v medziach § 7 O. s. p. od súdu požaduje, pričom súd je viazaný podaným návrhom a nemôže v danom okamihu rozhodnúť o inom nároku ako o tom, ktorý navrhovateľ vymedzil vo svojom návrhu.

Súd konajúci v správnom súdnictve nemôže jednotlivcovi v prípade zistenia, že označenie návrhu nekorešponduje s jeho petitom, oznámiť, ako má opraviť chyby v petite, lebo by zasiahol do uvedenej dispozičnej zásady nad rámec vymedzený mu v § 43 O. s. p. a ani výkladové pravidlo obsiahnuté v ust. § 41 ods. 2 v spoj. s § 246c ods. 1 prvá veta O. s. p. nie je pre rozpor petitu a zvolenej formy podania použiteľné. Preto pri vymedzovaní rozsahu, čo v návrhu proti nezákonnému zásahu verejnej správy sleduje, musí navrhovateľ okrem všeobecných náležitostí návrhu (§ 42 ods. 3 v spoj. s § 246c ods. 1 O. s. p.) tiež jasne vymedziť, v čom chce napraviť nezákonnú činnosť orgánu verejnej správy.

Pokiaľ sa však navrhovateľ domáha svojim návrhom uloženia povinnosti orgánu verejnej správy konať, ako už bolo najvyšším súdom zdôraznené vyššie, hoci návrh je označený ako návrh proti nezákonnému zásahu orgánu verejnej správy, potom takýto návrh súd musí aj z tohto návrhu označiť za neprípustný.

Podľa § 250v ods. 4 veta posledná O. s. p. súd návrh zamietne, ak nie je dôvodný alebo návrh nie je prípustný.“.

Navyše k záveru o neprípustnosti návrhu najvyšší súd ďalej uviedol, že „vo svojej rozhodovacej činnosti dlhodobo zdôrazňuje nezastupiteľnú úlohu sťažnosti podanú jednotlivcami podľa zákona č. 152/1998 Z. z. o sťažnostiach, ktorá plní generálnu úlohu priamej nápravy jednotlivcom dotknutým nezákonným stavom (tzn. opravného prostriedku) v prípade nezákonných zásahov orgánov verejnej správy“.

Najvyšší súd ďalej citoval § 3 zákona o sťažnostiach, podľa ktorého «sťažnosťou je podanie fyzickej osoby alebo právnickej osoby, ktorým

a) sa domáha ochrany svojich práv alebo právom chránených záujmov, pretože došlo k ich porušeniu alebo k ohrozeniu činnosťou alebo nečinnosťou (ďalej len „činnosť“) orgánu verejnej správy,

b) upozorňuje na konkrétne nedostatky, najmä na porušenie právnych predpisov, ktorých odstránenie si vyžaduje zásah orgánu verejnej správy».

V nadväznosti na to najvyšší súd ďalej uviedol:

„Uvedená nezastupiteľnosť spočíva najmä v tom, že nielen navrhovateľ musí mať dojem, ale aj samotný orgán verejnej správy sa musí pred súdnym konaním dozvedieť o existencii situácie (zásada subsidiarity súdneho konania), ktorú navrhovateľ podľa svojich vedomostí a možností klasifikuje ako nezákonný zásah, a to preto, aby dotknutý orgán verejnej správy bol nielen informovaný o dôvodoch, ktoré vedú navrhovateľa ku klasifikácii tejto situácie ako nezákonný zásah, ale tiež, a to predovšetkým, aby sa mohol nielen k týmto dôvodom vyjadriť, ale pokiaľ sa s nimi stotožní, mohol aj tento nezákonný zásah bez súdnej pomoci v medziach svojej právomoci rýchlo a účinne odstrániť. V danom prípade súdna pomoc poskytovaná v zmysle čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy ako aj podľa § 250v ods. 1 O. s. p. má subsidiárny charakter, a je možné sa jej domáhať iba v prípade aktívneho vyčerpania opravných prostriedkov (viď odsek 3 cit. ustanovenia).

V prejednávanej veci však za sťažnosť v zmysle zák. č. 152/1998 Z. z. nie je možné považovať opakované podávanie žiadostí o vydanie priepustky (viď analogické vyjadrenia verejného orgánu z 9. a 10. februára 2009), lebo tieto v žiadnom prípade neobsahovali náležitosti sťažnosti v zmysle právneho režimu uvedeného zákona.

Z návrhu potom vyplýva, že navrhovateľ sťažnosť nevyužil na nápravu tvrdeného protiprávneho stavu, a preto na jeho návrh je nutné v zmysle § 250v ods. 3 O. s. p. nazerať ako na predčasne podaný.

Podľa § 250v ods. 3 veta prvá O. s. p. platí, že návrh nie je prípustný, ak navrhovateľ nevyčerpal prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis, alebo ak sa navrhovateľ domáha len určenia, že zásah bol alebo je nezákonný. Ak súd dospeje k záveru

o neprípustnosti návrhu, potom je povinný návrh v zmysle § 250v ods. 4 O. s. p. in fine zamietnuť.

Takisto musí najvyšší súd svoj hore uvedený názor o nevyčerpaní dostupných opravných prostriedkov doplniť v tom smere, že by za súčasnej situácie neobstálo ani tvrdenie, že podaniu sťažnosti bránila urgentná požiadavka poskytnutia súdnej ochrany proti tvrdenému zásahu, lebo navrhovateľ, resp. jeho právny zástupca opakovaným podávaním žiadostí o vydanie priepustky márne konzumoval čas, ktorý mal okamžite vyčleniť podaniu sťažnosti, ak bol presvedčený o existencii nezákonného právneho stavu, a súčasne najvyšší súd hore dospel k záveru, že pobytom navrhovateľa v pobytovom tábore nemohlo objektívne dôjsť k pozbaveniu slobody navrhovateľa.“

Čo sa týka skutočnosti, že sťažovateľ na ústnom pojednávaní uskutočnenom 3. marca 2009 rozšíril petit návrhu z 23. februára 2009, najvyšší súd uviedol, že nemohol pripustiť jeho zmenu po písomnom podaní, „*lebo navrhovateľ nie je limitovaný časovým faktorom pri riešení následkov mu nepriaznivej právnej situácie, stavu alebo dôsledkov nečinnosti orgánu verejnej správy, ale je limitovaný iba preukázaním trvania tohto stavu.*

Situácia vyvolaná u navrhovateľa tvrdeným nezákonným zásahom sa musí posudzovať oddelene od iných nezákonných zásahov tvrdených navrhovateľom, hoci spolu napr. miestne súvisia. V týchto prípadoch je nutné podať osobitný návrh (poprípade viacero návrhov). Nový návrh potom musí spínať náležitosti uvedené v § 42 ods. 1 a 3 O. s. p., čo v prípade podania zaznamenaného do zápisnice súdom zo strany navrhovateľa splnené nebolo.“

V súvislosti s namietaným porušením označených práv sťažovateľa napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu (vydaným v správnom súdnictve podľa V. časti OSP) je podľa názoru ústavného súdu potrebné zohľadniť špecifiká správneho súdnictva. V rámci správneho súdnictva súdy preskúmavajú „zákonnosť“ rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov (§ 244 ods. 1 OSP).

Z uvedeného vyplýva, že úlohou súdu v správnom súdnictve nie je nahradzovať činnosť správnych orgánov, ale len preskúmať „zákonnosť“ ich postupov a rozhodnutí, teda

to, či kompetentné orgány pri riešení konkrétnych otázok rešpektovali príslušné hmotno-právne a procesno-právne predpisy. Teda treba vziať do úvahy, že správny súd nie je súdom skutkovým, ale je súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutého postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy. Vzhľadom na tieto špecifiká správneho súdnictva ústavný súd posudzoval aj dôvodnosť námietok sťažovateľa proti napadnutému rozsudku najvyššieho súdu.

Najvyšší súd, ako vyplýva z citovanej časti odôvodnenia napadnutého rozsudku, zamietol návrh sťažovateľa, ktorým inicioval konanie o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy (t. j. proti takému zásahu, ktorý napriek tomu, že sa nemal uskutočniť, sa uskutočnil), z dôvodu jeho neprípustnosti.

Najvyšší súd prípisy migračného úradu, ktorými bolo sťažovateľovi odmietnuté vydať priepustku na opustenie pobytového tábora, označil ako „*právoaplikačné akty správneho orgánu*“ a priznal im charakter a účinky rozhodnutia. Preto ich označil ako „*spôsobilý predmet súdneho prieskumu na základe žaloby podanej podľa 2. hlavy 5. časti OSP*“.

Ústavný súd sa s uvedeným stanoviskom najvyššieho súdu stotožňuje a takisto považuje predmetné prípisy za individuálny správny akt, teda akt zámerného použitia (aplikácie) právnej normy (zákona o azyle) na konkrétny prípad a na právne pomery tohto subjektu, ktorému je určený. Je potrebné prisvedčiť aj názoru, že individuálny správny akt má spĺňať právnu normou ustanovené všeobecné i osobitné náležitosti, inak nemôže byť bezchybný. Preto, ak individuálny správny akt obsahuje podstatné nedostatky, je nedokonalý (neperfektný) a ako taký napadnuteľný. Najvyšší súd vyhodnotil označené prípisy migračného úradu, ktorým pripísal status rozhodnutia, ako také, ktorým chýba náležitá identifikácia dôvodov, pre ktoré odmieta sťažovateľovi vydať priepustku, pretože ide o aplikačné akty správneho orgánu vydané na základe zákonom povolenej úvahy, ktorá však musí byť odôvodnená. Avšak v súlade so zvolenou formou podaného prostriedku súdnej ochrany sa najvyšší súd uvedeným nedostatkom nemohol zaoberať. K tomu je potrebné dodať, že z listín predložených migračným úradom vyplýva, že tieto následne po vydaní

napadnutého rozsudku najvyššieho súdu už obsahovali aj odôvodnenie, aké majú obsahovať rozhodnutia vydané na základe povolenej voľnej úvahy.

Najvyšší súd vzhľadom na zvolenú formu podaného prostriedku súdnej ochrany (návrh podľa piatej hlavy V. časti OSP – konanie o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy) v súlade s dispozičnou zásadou ovládajúcou občianske súdne konanie, súc viazaný podaným návrhom sťažovateľa bez možnosti použitia výkladového pravidla podľa § 41 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 prvej vety OSP, nemohol v danom okamihu rozhodnúť o inom nároku ako o tom, ako ho sťažovateľ vymedzil vo svojom návrhu (sťažovateľ sa domáhal, aby najvyšší súd rozhodol, že migračný úrad nie je oprávnený odmietat' udeliť sťažovateľovi priepustku – teda argumentum a contrario, že migračný úrad je povinný sťažovateľovi vydat' priepustku, teda konať), a preto mu neostávalo iné, ako tento návrh zamietnuť.

Ústavný súd považuje za ústavne akceptovateľný postup najvyššieho súdu, ktorý vyhodnotil návrh sťažovateľa na ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy aj ako predčasne podaný, pretože sťažovateľ nevyužil účinný opravný prostriedok, ktorým je podľa ustálenej rozhodovacej činnosti najvyššieho súdu v týchto prípadoch sťažnosť podaná podľa zákona o sťažnostiach, ktorá plní funkciu opravného prostriedku v prípadoch nezákonných zásahov orgánov verejnej správy. Najvyšší súd opakované podávanie žiadostí o vydanie priepustky pre absenciu náležitosti sťažnosti vyžadovanej zákonom o sťažnostiach nemohol považovať za takúto sťažnosť.

Námietka sťažovateľa, ktorý sťažnosť podľa zákona o sťažnostiach nepovažuje za účinný opravný prostriedok, pretože by o ňom aj tak rozhodovalo ministerstvo, podľa názoru ústavného súdu neobstojí. Ústavný súd súhlasí s argumentáciou najvyššieho súdu, ktorý podľa neho správne poukázal na zásadu subsidiarity súdneho konania, keď uviedol, že napadnutý orgán verejnej správy sa musí pred súdnym konaním jednak dozvedieť o tom, že existuje stav, ktorý sťažovateľ vyhodnotil ako nezákonný zásah, ako aj vyjadriť sa k námietkam sťažovateľa a následne mať možnosť sám odstrániť tento stav a dosiahnuť nápravu. Preto, ak by sťažovateľ podal sťažnosť podľa zákona o sťažnostiach, o ktorej by

rozhodovalo ministerstvo, toto by muselo reagovať a vysporiadať sa s konkrétnymi námietkami sťažovateľa a v prípade ich akceptácie prijať nevyhnutné opatrenia na odstránenie daného stavu.

Podľa judikatúry ústavného súdu sťažovateľ musí vyčerpať procesné prostriedky v súlade so zákonom, teda musí ich uplatniť v príslušných lehotách a v súlade so zákonnými podmienkami na ich uplatnenie (forma, obsah). Preto, ak sťažovateľ uplatní procesný prostriedok oneskorene alebo ak nesplní podmienku jeho prípustnosti, teda ak zaviní jeho neúčinnosť, nastáva z procesného hľadiska rovnaká situácia, ako by ich neuplatnil vôbec.

K tomu, aby mohol byť sťažovateľ v konaní pred ústavným súdom o svojej sťažnosti úspešný, nestačí, ak uplatní všetky procesné prostriedky iba formálne, aby sa vec dostala do štádia konania podľa čl. 127 ods. 1 ústavy. Vyčerpaním všetkých procesných prostriedkov sa rozumie preto nielen ich formálne uplatnenie a rozhodnutie o nich. Znamená predovšetkým ich uplatnenie v súlade s procesnými právnymi predpismi. Preto, ak sťažovateľ uplatnil procesné prostriedky nesprávne, teda také, ktoré vôbec neboli spôsobilé požadovanú ochranu práva poskytnúť, v takomto prípade nastáva obdobná situácia, ako by procesné prostriedky neuplatnil vôbec, oneskorene alebo chybné. V takom prípade treba trvať na tom, že orgán, ktorý o riadnom opravnom prostriedku mal a mohol rozhodovať, nedostal príležitosť zaoberať sa dôvodmi jeho podania, a to len kvôli procesnému zavineniu účastníka konania, t. j. v okolnostiach prípadu sťažovateľa. Konanie pred ústavným súdom nie je totiž konaním, v ktorom by bolo možné naprávať to, čo účastník predchádzajúceho konania pred súdnym orgánom svojím vlastným postupom zanedbal, keď si riadne nehájil svoje práva, hoci tak urobiť mal a mohol [vigilantibus iura (m. m. I. ÚS 155/08)].

Odôvodnenie napadnutého rozsudku najvyššieho súdu dáva zároveň sťažovateľovi inštruktážny návod, ako má prípadne brániť svoje práva v obdobnej situácii v budúcnosti.

Podľa názoru ústavného súdu hoci je zhodnutie najvyššieho súdu na rozhraní ústavnej akceptovateľnosti, v konkrétnych okolnostiach daného prípadu ho však možno

považovať za ústavne udržateľné. Keďže ústavný súd nezistil žiadnu príčinnú súvislosť medzi namietaným porušením práva sťažovateľa podľa čl. 5 ods. 1 dohovoru a napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu, posúdil sťažnosť sťažovateľa v tejto časti ako zjavne neopodstatnenú (§ 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde) a z toho dôvodu ju odmietol.

Keďže uvedené skutočnosti vyústili do odmietnutia sťažnosti v tejto časti pri jej predbežnom prerokovaní, neprichádzalo už do úvahy, aby ústavný súd vyslovil, že by napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu bolo porušené právo sťažovateľa podľa čl. 5 ods. 1 dohovoru. Vzhľadom na to sťažnosť aj v časti namietajúcej porušenie jeho práva podľa čl. 5 ods. 2 dohovoru odmietol ako zjavne neopodstatnenú (§ 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde).

Pretože sťažnosť bola odmietnutá ako celok z dôvodov uvedených v odôvodnení tohto rozhodnutia, neprichádzalo už do úvahy rozhodovať o ďalších návrhoch sťažovateľa uplatnených v jej petite.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 16. decembra 2009