ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2023

Vyhlásené: 27. 5. 2023 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

180

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 15/2020-63

V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Jany Laššákovej, Miloša Maďara (sudca spravodajca), Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (pôvodne Najvyššieho súdu Slovenskej republiky) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade **§ 13c ods. 4 písm. d), § 19a ods. 9 a § 20 ods. 3 v časti „... a nie sú dôvody na jej neposkytnutie podľa § 13c ods. 2 až 4“** zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s Ústavou Slovenskej republiky a Chartou základných práv Európskej únie takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenia § 13 ods. 5 písm. c), § 13c ods. 4 písm. d), § 19a ods. 10 v časti „obsahujúce súhlas alebo nesúhlas s udelením azylu alebo s poskytnutím doplnkovej ochrany“ zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov **nie sú** v súlade s čl. 46 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.
2. Vo zvyšnej časti návrhu **n e v y h o v u j e** .

Odôvodnenie:

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu bol 11. októbra 2019 doručený návrh Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“), zastúpeného predsedníčkou senátu JUDr. Elenou Berthotyovou, PhD., na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade § 13c ods. 4 písm. d), § 19a ods. 9 a § 20 ods. 3 v časti *„... a nie sú dôvody na jej poskytnutie* (správne neposkytnutie, pozn.) podľa *§ 13c ods. 2 až 4“* zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o azyle“) s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a s čl. 48 ods. 2 ústavy a s čl. 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“).

2. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 15/2020-21 z 27. mája 2020 prijal na ďalšie konanie návrh najvyššieho súdu [ktorého výkon súdnictva podľa § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov prešiel od 1. augusta 2021 na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ") vo všetkých veciach, v ktorých je od 1. augusta 2021 daná právomoc navrhovateľa] v celom rozsahu.

3. Navrhovateľ v návrhu uviedol, že ako správny súd rozhoduje o opravnom prostriedku, kasačnej sťažnosti, Nimatulaha Rihmaniho (ďalej len „žalobca") proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach (ďalej len „krajský súd") č. k. 4SaZ/8/2018-41 z 20. marca 2019 (ďalej len „rozsudok krajského súdu"). Krajský súd rozsudkom zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej aj „žalovaný" alebo „ministerstvo") ČAS: MU-PO-188-14/2018-Ž zo 7. novembra 2018, ktorý podľa § 20 ods. 3 z dôvodu podľa § 13c ods. 4 písm. d) a podľa § 19a ods. 9 zákona o azyle rozhodol o nepredĺžení doplnkovej ochrany žalobcovi.

4. Žalobca podal kasačnú sťažnosť proti rozsudku krajského súdu predovšetkým z dôvodu nesprávneho procesného postupu, ktorým mu krajský súd znemožnil uplatniť jeho procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces. Namieta, že nemal možnosť vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam, ktoré boli podkladom na rozhodnutie vo veci samej. Pri tomto postupe podľa jeho názoru došlo k porušeniu jeho ústavných práv, a to predovšetkým práv podľa čl. 46, 47 a 48 ústavy. Je toho názoru, že rozsudok krajského súdu je porušením ústavnoprávne a medzinárodnoprávne garantovaných základných princípov a zásady materiálneho právneho štátu, najmä princípu materiálnej spravodlivosti a materiálnej ochrany zákonností vrátane princípov riadneho a spravodlivého procesu, princípu právnej istoty a princípu predvídateľnosti práva vrátane predvídateľnosti rozhodnutí orgánov verejnej moci, ako aj princípu ochrany legitímnych očakávaní a tiež princípu, že právo nemôže vzniknúť z bezprávia a nespravodlivosti. Vzhľadom na uvedené skutočnosti žalobca navrhol, aby kasačný súd zmenil napádaný rozsudok krajského súdu tak, že zruší rozhodnutie orgánu verejnej správy, a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

5. Podľa krajského súdu nebolo rozhodnutie žalovaného svojvoľné, zákonne neudržateľné a ani nesignalizuje porušenia čl. 46, 47 a 48 ústavy či charty. Zastáva názor, že rozhodovacia činnosť v tejto veci je v kompetencii správneho orgánu (správneho súdu) a stanovisko Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva, na základe ktorého žalovaný dospel k záveru, že žalobca predstavuje nebezpečenstvo pre Slovenskú republiku, je zo zákona podkladom na rozhodnutie. Z preskúmavaného spisu zistil, že stanovisko SIS je zaradené v osobitnej evidencii utajovaných skutočností na Migračnom úrade Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. V odôvodnení svojho rozhodnutia preto žalovaný uviedol iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky [§ 23 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok")] a nemôže bližšie uvádzať dôvody, ktoré ho viedli k výroku o nepredĺžení doplnkovej ochrany žalobcovi. Krajský súd uviedol, že keďže zákon vylučuje vykonávanie dôkazov pochádzajúcich od SIS, je aj vylúčená možnosť vyjadrenia sa k nim. Vyjadrenie SIS možno podľa krajského súdu dokonca vnímať ako zákonnú podmienku, ktorá nepodlieha dokazovaniu, a je teda mimo režimu čl. 48 ods. 2 ústavy. Krajský súd preto uzavrel, že napadnutým rozhodnutím nebolo porušené základné právo žalobcu garantované ústavou a postup žalovaného bol správny a zákonný a dôvody uvedené v správnej žalobe sú nedôvodné a nespôsobilé spochybniť vecnú správnosť rozhodnutia žalovaného. Preto správnu žalobu zamietol podľa § 219 Správneho súdneho poriadku.

6. Počas konania o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku krajského súdu navrhovateľ zistil skutočnosti, ktoré u neho vyvolali pochybnosti o súladnosti § 13c ods. 4 písm. d), § 19a ods. 9 a § 20 ods. 3 v časti *„... a nie sú dôvody na jej poskytnutie* (správne neposkytnutie, pozn.) *podľa § 13c ods. 2 až 4"* zákona o azyle s niektorými ustanoveniami ústavy a čl. 47 charty. Preto najvyšší súd pred prechodom výkonu súdnictva na navrhovateľa uznesením č. k. 10Sžak/11/2019 z 21. augusta 2019 konanie o kasačnej sťažnosti prerušil a po právoplatnosti tohto uznesenia podal návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa č. 125 ods. 1 písm. a) ústavy.

7. Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov navrhovateľ v podstatnom odôvodnil tým, že napadnuté ustanovenia zákona o azyle popierajú princíp rovnosti účastníkov súdneho

konania, ktorý je nevyhnutnou súčasťou každého právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy), čo je podporované aj zákazom diskriminácie obsiahnutým v čl. 12 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy. Podľa jeho názoru uvedené ustanovenia odopierajú procesné práva garantované v čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy a v čl. 47 charty. Ústavne garantovaná rovnosť pred zákonom a rovnosť účastníkov súdneho konania pritom zabezpečuje rovnaké postavenie všetkých procesných strán (účastníkov súdneho konania) tak pri aplikácii hmotných, ako aj procesných predpisov. Tieto tvrdenia navrhovateľ opiera o viaceré rozhodnutia ústavného súdu, ktoré sa týkali bezvýhradného zabezpečovania rovného postavenia účastníkov súdneho konania (napr. PL ÚS 49/01, PL ÚS 15/03, PL ÚS 9/96). Princíp rovnosti účastníkov pred súdom (ako princíp ústavný) sa podľa neho musí vzťahovať aj na správne súdnictvo, t. j. na konania, ktoré sú upravené v Správnom súdnom poriadku.

8. Podľa navrhovateľa môže byť zákonným postupom, v ktorom má správny orgán *„k dispozícii dôkazy (utajované skutočnosti), ktorými cudzinec nedisponuje a nemá žiadnu možnosť sa s týmito dôkazmi oboznámiť, zásadným spôsobom porušená zásada rovnosti účastníkov konaní. Rovnaké závery možno podľa navrhovateľa skonštatovať aj v konaní, v ktorom súd preskúmava zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu, vydaného podľa napadnutých ustanovení zákona o azyle. Krajský súd totiž účastníkovi konania nesprístupňuje v žiadnom rozsahu a v žiadnej forme dôvody rozhodnutia (utajovanú skutočnosť). Nesprístupnenie dôvodov, na základe ktorých orgán verejnej správy rozhodol, podľa názoru navrhovateľa odníma účastníkovi konania možnosť vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom. V prípade administratívneho konania a rovnako aj konania na základe správnej žaloby a kasačnej sťažnosti uvedené vytvára pre tohto účastníka podstatne nevýhodnejšie podmienky na preukázanie svojich tvrdení, než akými disponuje druhý účastník konania (orgán verejnej správy). Podľa navrhovateľa tu ide nielen o porušenie práva vyjadriť sa ku všetkým vykonaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy, ale ide aj o porušenie princípu kontradiktórnosti a princípu rovnosti zbraní ako základných definičných prvkov práva na spravodlivé súdne konanie.“*.

9. Podľa navrhovateľa má byť účastníkovi konania (cudzincovi) daná možnosť účinne sa brániť (§ 33 ods. 2 správneho poriadku) už v konaní pred správnym orgánom, ak napr. má dôkazy, ktoré môžu vyvrátiť skutočnosti, ktoré tvoria podklad rozhodnutia, alebo ak z iného dôvodu nesúhlasí s podkladom rozhodnutia (utajovanou skutočnosťou). Napadnuté ustanovenia zákona o azyle podľa názoru navrhovateľa odnímajú dotknutému cudzincovi možnosť uplatniť svoje základné právo na prístup ku všetkým vykonávaným dôkazom, ako ich garantuje čl. 48 ods. 2 ústavy. Podľa názoru najvyššieho súdu je po novele zákona o azyle, účinnej od 20. júla 2018, právna úprava, ktorá *„rozhodovanie o udelení azylu, doplnkovej ochrany a o nepredĺžení doplnkovej ochrany založí výhradne na stanovisku SIS a Vojenského spravodajstva, ktoré obsahuje súhlas alebo nesúhlas s udelením azylu alebo s poskytnutím doplnkovej ochrany, keď dotknutý žiadateľ sa nedozvie žiadne dôvody stanoviska, pre ktoré jeho žiadosti nebolo vyhovené, v podmienkach právneho štátu neprijateľná. Za neprijateľné je potrebné považovať predovšetkým to, že akékoľvek zneužitie tejto procedúry je nie len účastníkom konania, keďže s utajenou skutočnosťou sa nemôže oboznámiť, ale aj pre správny orgán, ktorý rozhoduje o žiadosti vnímajúc stanovisko ako záväzné, ale napokon aj pre súd, ktorý rozhodnutie preskúmava neznáma, pretože dôvody stanoviska SIS neuvádza a tým je aj neoveriteľná a neverifikovateľná.“*.

10. Na podporu svojich tvrdení cituje navrhovateľ judikatúru ústavného súdu (s ohľadom na základné právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, ako aj vo vzťahu k princípu proporcionality pri obmedzovaní základných práv) a súčasne aj rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva [ďalej aj ESĽP“); s ohľadom na právo na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“)]. Taktiež podporuje svoje názory aj pomocou judikatúry Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“), ktorá sa vzťahuje k čl. 47 charty. Poukazuje pri tom na to, že základné právo na účinný prostriedok nápravy a spravodlivý súdny proces je súčasťou práva Európskej únie a je zaručené v čl. 47 charty. Konštatuje, že ako Súdny dvor, tak aj Európsky súd pre ľudské práva *„zdôrazňujú zásadu účinného opravného prostriedku a spravodlivého súdneho konania a nepriznávajú štátom právom rezignovať na tieto práva ani v prípade, ak je ohrozená ich bezpečnosť. Podľa oboch súdov v konkrétnom konaní platí pravidlo sprístupnenia všetkých dôvodov a dôkazov, ale výnimočne je možné utajiť dôvody a dôkazy, na ktorých je prijaté opatrenie (rozhodnutie) založené. Dotknutá osoba musí mať prístup k poznaniu minimálne podstaty dôvodov verejnej bezpečnosti, na základe ktorých boli predmetné opatrenie prijaté. To*

je minimálny štandard, za ktorý by štáty nemali zájsť. Aj v prípade prijatia najvýraznejších dovolených obmedzení práv účastníka konania (*t. j. sprístupnenie len podstaty dôvodov), sú štáty povinné prijať také vyrovnávacie opatrenia, ktoré zabezpečia, že dotknutá osoba bude mať stále možnosť podať účinný opravný prostriedok.“.*

11. Na základe uvedených dôvodov navrhovateľ navrhol, aby ústavný súd rozhodol, že napadnutá právna úprava nie je v súlade s príslušnými referenčnými normami.

II.
Stanoviská účastníkov konania a vedľajšieho účastníka a ďalší priebeh konania

II.1. Stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky:

12. Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) sa v stanovisku z 11. júla 2020 k návrhu navrhovateľa na začatie konania o súlade niektorých ustanovení zákona o azyle vyjadrila tak, že k predmetnej veci nebude zaujímať stanovisko. K vyjadreniu predseda národnej rady priložil návrh napadnutého zákona s dôvodovou správou (tlač 940) a prepis rozpravy z 33. schôdze národnej rady z 12. a 13. júna 2018, počas ktorej sa prerokoval návrh novely zákona o azyle (zákon č. 198/2018 Z. z.).

II.2. Vyjadrenie predsedu najvyššieho súdu:

13. Predseda najvyššieho súdu sa v stanovisku zo 17. júna 2020 v plnom rozsahu stotožnil s návrhom navrhovateľa na začatie konania o súlade niektorých ustanovení zákona o azyle.

II.3. Stanovisko vlády:

14. Vláda Slovenskej republiky, zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), vo svojom stanovisku z 8. júla 2020 uviedla, že sa s návrhom navrhovateľa nestotožňuje a navrhuje, aby ústavný súd vo svojom náleze vysloviI, že sa návrhu nevyhovuje.

14.1. Vláda spochybňuje potrebu ústavného prieskumu § 20 ods. 3 v časti *„... a nie sú dôvody na jej poskytnutie* (správne neposkytnutie, pozn.) *podľa § 13c ods. 2 až 4“* zákona o azyle, keďže toto ustanovenie nijako nenadväzuje na § 13c ods. 4 písm. d) a § 19a ods. 9, ktoré boli do zákona o azyle včlenené prostredníctvom novely zákonom č. 198/2018 Z. z. Podľa vyjadrenia vlády je toto ustanovenie navyše len vnútorným odkazom na iné ustanovenie zákona o azyle, a preto nemá prečo len samo osebe spôsobiť neústavnosť právneho predpisu. Obdobne vláda argumentuje aj s ohľadom na § 19a ods. 9 zákona o azyle, pre ktorého aplikáciu je podľa stanoviska vlády nevyhnutná aplikácia § 13c ods. 4 zákona o azyle.

14.2. Vláda nesúhlasí s ústavnými obavami navrhovateľa, ktoré vyslovil s ohľadom na napádané ustanovenia. Podľa nej totiž prvotným účelom/cieľom ochrany utajovaných skutočností je a vždy musí byť ochrana bezpečnosti Slovenskej republiky. Prostredníctvom ochrany takýchto údajov/informácií pred ich sprístupnením nepovolaným osobám sa podľa vlády zabezpečuje aj ochrana života, zdravia alebo slobody osôb, ktoré poskytli takéto údaje. Nazdáva sa, že prostriedky, ktoré boli uvedenou novelou do zákona o azyle zavedené, možno považovať za primerané. Vláda tvrdí, že pre správny orgán nie sú podstatné dôvody, na základe ktorých spravodajská služba nesúhlasí s poskytnutím, resp. predĺžením doplnkovej ochrany, podstatná je len existencia stanoviska obsahujúceho nesúhlas s poskytnutím, resp. predĺžením doplnkovej ochrany. Vláda však zdôrazňuje, že súd má vždy právo oboznámiť sa s dôvodmi stanoviska spravodajskej služby. Nesúhlasí preto s narušením princípu deľby moci výkonnou mocou pri súdnom rozhodovaní, ktorým argumentuje navrhovateľ. Vláda súčasne potvrdzuje, že *„napadnutá právna úprava je založená na dôvere v spravodajské služby, ale táto dôvera nie je v žiadnom prípade bezbrehá. Okrem súdnej kontroly, ktorá je v rámci preskúmavania zákonnosti rozhodnutí vydaných správnym orgánom (orgánom verejnej správy) podľa zákona o azyle nenahraditeľná, nemožno opomenúť ani politickú kontrolu spravodajských služieb, ako aj vnútorné kontrolné mechanizmy v rámci príslušných spravodajských služieb. Napokon samotná činnosť spravodajských služieb je limitovaná, resp. sa riadi osobitnými predpismi, ktoré stanovujú ich postavenie, úlohy, organizáciu a kontrolu*

v medziach, ktorých svoju činnosť vykonávajú. Pri posudzovaní postupu pri plnení ich úloh nie je možné vychádzať z toho, že postupujú v rozpore s čl. 2 ods. 2 ústavy.“. Taktiež uvádza, že *«v určitých prípadoch absolútna kontradiktórnosť konania, právo dotknutej osoby poznať dôvody rozhodnutia (poznať presné a skutočné dôvody) proti nej a právo na prístup ku všetkým dôkazom nie je možné vzhľadom na osobitosti konania (použitie utajovaných skutočností) v plnej miere zabezpečiť. Tak navrhovateľ, ako aj ústavný súd pripúšťajú, že v prípadoch, ak je v stávke otázka verejnej bezpečnosti, je možné prístup ku všetkým dôkazom obmedziť, ale dotknutá osoba musí mať podľa ústavného súdu „možnosť vyžadovať od príslušného orgánu (policajného útvaru, resp. ministerstva) sprístupnenie aspoň podstaty dôvodov týkajúcich verejnej bezpečnosti, ktoré tvoria základ jeho rozhodnutia podľa napadnutej právnej úpravy“, resp. podľa najvyššieho súdu „správny orgán rozhodujúci o verejných subjektívnych právach účastníkovi konania oznámi len pre konanie relevantný obsah takej skutočnosti, a to v primeranej forme (napr. anonymizované či súhrnné údaje, a pod.)“.»*. Vláda argumentuje, že podľa § 34 ods. 1 písm. f) zákona o ochrane utajovaných skutočností je úlohou súdu, ktorý má možnosť požiadať o sprístupnenie utajovaných skutočností, vo vzťahu k dotknutej osobe, ktorej sa oznámili „zovšeobecnené údaje“, vyvážiť svojou činnosťou zdanlivú nerovnosť strán v konaní pre súdom. Podľa názoru vlády je to teda predovšetkým nezávislý a nestranný súd, ktorý musí zohrávať kľúčovú úlohu pri uplatnení práva na účinný opravný prostriedok aj v prípadoch, ak sú dôvody na neposkytnutie, resp. na nepredĺženie doplnkovej ochrany, podložené utajovanými skutočnosťami.

II.4. Replika navrhovateľa:

15. Navrhovateľ vo svojom liste z 12. októbra 2020 deklaruje, že so stanoviskom vlády nesúhlasí. Uviedol pri tom, že všetky napadnuté ustanovenia boli pri rozhodovaní navrhovateľa zásadné. V ďalších bodoch zotrval na argumentačnej línii, ktorú formuloval v pôvodnom návrhu na začatie konania o súlade niektorých ustanovení zákona o azyle.

II.5. Ústne pojednávanie:

16. Navrhovateľ listom z 12. októbra 2020, predseda najvyššieho súdu listom zo 17. júna 2020 a národná rada listom z 11. júla 2020 oznámili ústavnému súdu, že súhlasia s upustením od ústneho pojednávania vo veci. Pretože žiadny z účastníkov nepožiadal najneskôr vo svojom prvom podaní vo veci o nariadenie ústneho pojednávania a podľa názoru ústavného súdu na základe podaní účastníkov je zrejmé, že od ústneho pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci, ústavný súd podľa § 58 ods. 3 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) od ústneho pojednávania upustil.

II.6. Zmena relevantnej právnej úpravy:

17. Počas priebehu tohto konania zákon č. 124/2022 Z. z. s účinnosťou k 1. júnu 2022 novelizoval zákon o azyle v časti napadnutého § 19a ods. 9. Táto novelizácia sa však nedotkla obsahového znenia napadnutého ustanovenia, ale len jeho označenia. Z materiálneho hľadiska tým nedošlo k zmene predmetu konania. Relevantným pre prieskum ústavnej súladnosti sa tak namiesto § 19a ods. 9 stáva § 19a ods. 10 zákona o azyle.

III.

Posúdenie dôvodnosti návrhu

III. Právo EÚ ako referenčný rámec konania

III.1. Charta ako priamo aplikovateľná norma v konaní pred všeobecnými súdmi:

18. Vzhľadom na to, že navrhovateľ namieta nesúlad napadnutých ustanovení zákona o azyle aj s čl. 47 charty, ústavný súd považoval najskôr potrebu vyjadriť sa k problematike posudzovania návrhov na začatie konania o súlade právnych predpisov zo strany všeobecných súdov, v ktorých je charta navrhovanou referenčnou normou prieskumu.

19. Na úvod je vhodné zdôrazniť špecifickú povahu práva EÚ vyjadrenú v ustálenej judikatúre Súdneho dvora týkajúcej sa pôvodnej Zmluvy o EHS, podľa ktorej *„Zmluvy Spoločenstva, na*

rozdiel od bežných medzinárodných zmlúv, ustanovili nový vlastný právny poriadok, ktorý je začlenený do právneho systému členských štátov v čase nadobudnutia účinnosti Zmlúv a ktorý je pre ich súdy záväzný. V oblastiach definovaných Zmluvami obmedzili členské štáty svoje zvrchované práva v prospech tohto nového právneho poriadku s vlastnými inštitúciami a ktorého subjektmi sú nielen členské štáty, ale aj ich štátni príslušníci" (rozsudok z 5. 2. 1963, van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, s. 23; rozsudok z 15. 7. 1964, Costa, 6/64, EU:C:1964:66, s. 1158 a 1159). Citovaný koncept potvrdzuje aj aktuálna judikatúra (rozsudok z 21. 12. 2021, Euro Box Promotion a i., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, bod 245).

20. Z povahy práva EÚ vyplýva aj to, že v prípade nemožnosti vyložiť vnútroštátnu právnu úpravu v súlade s požiadavkami práva EÚ zásada prednosti práva EÚ vyžaduje, aby vnútroštátny súd, ktorý je v rámci svojej právomoci poverený uplatňovať ustanovenia práva EÚ, zabezpečil plný účinok požiadaviek tohto práva v prípade, o ktorom rozhoduje. Naznačenú osobitnosť práva EÚ už opakovane vyzdvihol aj ústavný súd. V sp. zn. PL. ÚS 3/09 vyslovil, že *„Z rozsudku Súdneho dvora Európskych spoločenstiev vo veci Simmenthal (rozsudok z 9. marca 1978, Simmenthal, 106/77, Zb. s. 629, bod 17) vyplýva, že podľa zásady prednosti práva Európskeho spoločenstva je dôsledkom účinnosti priamo uplatniteľných ustanovení zmluvy a aktov inštitúcií vo vzťahu k vnútroštátnemu právu členských štátov nielen strata použiteľnosti každého existujúceho ustanovenia vnútroštátneho predpisu, ktoré je s nimi rozpore, ale – vzhľadom na to, že tieto ustanovenia a akty sú neoddeliteľnou súčasťou právneho poriadku použiteľného na území každého členského štátu, pred ktorým majú prednosť – aj vylúčenie prijímania takého vnútroštátneho práva, ktoré je nezlučiteľné s právom Európskeho spoločenstva."*.

21. S ohľadom na úlohu všeobecných súdov ústavný súd dodal, že všeobecný súd «konanie o súlade vnútroštátneho právneho predpisu s medzinárodnou zmluvou, ktorou Slovenská republika preniesla výkon časti svojich práv na Európsku úniu, pred ústavným súdom podľa čl. 125 ods. 1 ústavy iniciovať zásadne nemôže, pretože v rozsahu svojej právomoci aplikuje ustanovenia práva Európskej únie a je... povinný zabezpečiť plný účinok týchto noriem a z úradnej moci neuplatní každé vnútroštátne ustanovenie, hoci by išlo o neskoršie ustanovenie, ktoré je v rozpore s právom Spoločenstva, bez toho, aby musel najprv žiadať alebo čakať na jeho zrušenie legislatívnou cestou alebo iným „ústavným postupom" (rozsudok z 9. marca 1978, Simmenthal, 106/77, Zb. s. 629, bod 24). K takýmto „ústavným postupom" totiž možno považovať aj konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy» (PL. ÚS 3/09, časť 3.4). Touto deklaráciou sa ústavný súd priklonil k stabilizovanej rozhodovacej činnosti Súdneho dvora. Pritom uviedol, že „vychádzajúc zo zásady prednosti práva Európskej únie všetky orgány verejnej moci, t. j. nielen všeobecné súdy, sú povinné z úradnej moci nepoužiť vnútroštátne právo, ktoré podľa ich názoru odporuje právu Európskej únie, pričom všeobecné súdy majú navyše možnosť overiť si takýto právny názor predložením prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru Európskej únie podľa čl. 267 Zmluvy o fungovaní EÚ. Z toho vyplýva, že do rozhodnutia ústavného súdu o nesúlade napadnutého právneho predpisu (alebo odloženia jeho účinnosti podľa čl. 125 ods. 2 ústavy), jeho časti alebo jednotlivého ustanovenia sú všeobecné súdy, ako aj iné orgány verejnej moci povinné vylúčiť použitie takého vnútroštátneho práva ex offo a po rozhodnutí ústavného súdu o ich nesúlade s ústavou alebo ústavným zákonom je odstránený jeho nesúlad nielen s ústavou alebo ústavným zákonom, ale aj možný nesúlad napadnutého vnútroštátneho práva s právom Európskej únie." (PL. ÚS 3/09, časť 3.4).

22. Kým špecializovaný a koncentrovaný model ústavného súdnictva charakterizujúci slovenský ústavný systém nedovoľuje všeobecným súdom bez súčinnosti s ústavným súdom presadiť a uplatniť decízny záver o nesúlade právneho predpisu, ktorý sa má v súdenej veci použiť, s právnym predpisom vyššej právnej sily (čl. 144 ods. 2 ústavy), zásada prednosti práva EÚ zavádza do procesu kontroly súladu vnútroštátneho práva s chartou difúzne prvky, keď od súdu členského štátu nevyžaduje potvrdenie jeho presvedčenia o takomto nesúlade inou kompetentnou autoritou. Ak sa teda všeobecný súd domnieva, že ustanovenia vnútroštátneho právneho predpisu kolidujú s chartou, potom ako súd členského štátu EÚ poverený v rámci svojej právomoci uplatňovať právo EÚ je povinný zabezpečiť plný účinok požiadaviek plynúcich z ustanovení práva EÚ.

III.1.2. Aplikovateľnosť charty v posudzovanom prípade:

23. Súdny dvor vo vzťahu k vnútroštátnej aplikácii charty vyvinul a stále rozvíja niekoľko základných situácií, v ktorých je možné preskúmať súladnosť národnej legislatívy s požiadavkami ochrany základných práv a slobôd stanovenými chartou. Vzhľadom na chartu teda Súdny dvor môže posúdiť výlučne vnútroštátnu právnu úpravu, ktorá patrí do rámca práva EÚ. V prvom rade je charta aplikovateľná **pri národnej implementácii záväzkov vyplývajúcich z práva EÚ** (Hubert Wachauf proti Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, rozsudok z 13. 7. 1989, 5/88, EU:C:1989:321), a to vrátane situácií, pri ktorých členské štáty prijali prísnejšie normy ako tie, ktoré určuje právo EÚ, pokiaľ by tieto národné normy limitovali efektívnu aplikáciu práva EÚ v harmonizovanej oblasti [Terveys- ja sosiaalialan neuvottelujärjestö (TSN) ry proti Hyvinvointialan liitto ry and Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry v Satamaoperaattorit ry, rozsudok z 19. 11. 2019, C-609/17 a C-610/17, EU:C:2019:981, bod 48]. V druhom rade charta aplikačne pokrýva aj **národnú právnu úpravu, ktorá spadá pod derogačné výnimky** vymedzené samotným právom Únie [Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE a Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou proti Dimotiki Etairia Pliroforissis a Sotirios Kouvelas a Nicolaos Avdellas a iní („ERT"), rozsudok z 18. 6. 1991, C-260/89, EU:C:1991:254]. Napokon, po tretie, je Charta aplikovateľná aj v prípadoch, ak v konkrétnej situácii **medzi vnútroštátnym aktom a právom Európskej únie existuje dostatočná spojitosť**, ktorá presahuje podobnosť dotknutých oblastí alebo nepriame vplyvy jednej z oblastí na inú (Siragusa, rozsudok zo 6. 3. 2014, C-206/13, EU:C:2014:126).

24. Na základe ustanovení primárneho a sekundárneho práva EÚ vrátane kritérií aplikovaných Súdnym dvorom ústavný súd posúdil aplikovateľnosť charty v tomto prípade.

25. Podľa čl. 4 ods. 2 písm. j) Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ") patrí *„priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti"* do kategórie zdieľaných právomocí, ktoré EÚ vykonáva spoločne s členskými štátmi. V zmysle čl. 78 ods. 1 ZFEÚ sa ďalej precizuje, že EÚ *„tvorí spoločnú politiku v oblasti azylu, doplnkovej ochrany a dočasnej ochrany s cieľom poskytnúť zodpovedajúce právne postavenie každému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý potrebuje medzinárodnú ochranu, a zabezpečiť súlad so zásadou non-refoulement. Táto politika musí byť v súlade so Ženevským dohovorom z 28. júla 1951 a Protokolom z 31. januára 1967 týkajúcimi sa právneho postavenia utečencov, ako aj inými príslušnými zmluvami."*. V zmysle čl. 78 ods. 2 ZFEÚ Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom prijmú opatrenia týkajúce sa spoločného európskeho azylového systému, ktorý (okrem iného) zahŕňa aj *„a) jednotný štatút azylu pre štátnych príslušníkov tretích krajín platný v celej Únii; b) jednotný štatút doplnkovej ochrany pre štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí bez toho, aby získali európsky azyl, potrebujú medzinárodnú ochranu; d) spoločné postupy udeľovania a odnímania jednotného štatútu azylu alebo doplnkovej ochrany"*.

26. Na splnenie uvedených účelov v nadväznosti na naznačené povinnosti upraviť azylové postupy orgány EÚ prijali viaceré (sekundárne) právne akty. Ide predovšetkým o smernice [Smernica EP a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L 337, 20. 12. 2011) a Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (ďalej len „prepracovaná procedurálna smernica")]. Tieto právne akty predstavujú základ (t. j. minimálny štandard) azylovej ochrany pre celý priestor Európskej únie. Každý členský štát má povinnosť transponovať znenie uvedených smerníc do národných právnych poriadkov. Zjednodušene povedané, na základe explicitnej delegácie od členských štátov, ktorá je zakotvená v primárnom práve EÚ, určuje Európska únia sekundárnymi právnymi aktmi základné kontúry azylovej politiky všetkých svojich členských štátov. Otázka týkajúca sa konania o azyle je na Slovensku upravená azylovým zákonom. Ten je výsledkom transpozície viacerých sekundárnych aktov EÚ (detailne „Príloha č. 5 k zákonu č. 480/2002 Z. z. – Zoznam preberaných právne záväzných aktov Európskej únie" v zákone o azyle).

27. Podľa dôvodovej správy zákona č. 198/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 480/2002

Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „novela zákona o azyle“) sa základ napadnutých ustanovení (t. j. § 13c ods. 4 písm. d) a § 19a ods. 10) týka doplnenia nového dôvodu na neudelenie azylu na účel zlúčenia rodiny a nového dôvodu na neposkytnutie doplnkovej ochrany v prípade, ak stanovisko Slovenskej informačnej služby alebo stanovisko Vojenského spravodajstva obsahuje nesúhlas s udelením azylu alebo s poskytnutím doplnkovej ochrany. Dôvodová správa k novele zákona o azyle uvádza, že „Spravodajské služby budú pri spracovaní predmetného stanoviska (obsahujúceho súhlas alebo nesúhlas s udelením azylu alebo poskytnutím doplnkovej ochrany) posudzovať nebezpečnosť žiadateľa pre bezpečnosť Slovenskej republiky z hľadiska ohrozenia záujmu, ktorého ochrana patrí do pôsobnosti Slovenskej informačnej služby alebo Vojenského spravodajstva.“.

28. Stanovisko Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva tým vytvára dodatočný dôvod na neudelenie azylu, resp. doplnkovej ochrany, v Slovenskej republike. S týmto dôvodom na neudelenie azylu, resp. doplnkovej ochrany, prepracovaná procedurálna smernica explicitne neráta. Je však nepochybné, že tento sekundárny akt EÚ nemôže prekročiť rámec primárnej delegácie, ktorý je v čl. 72 ZFEÚ výslovne limitovaný. Podľa tohto ustanovenia totiž s ohľadom na *„priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti“* nemôže byť *„dotknutý výkon právomocí členských štátov vo veci udržiavania verejného poriadku a zabezpečovania vnútornej bezpečnosti“*. Výnimka národnej bezpečnosti je aj v prepracovanej procedurálnej smernici na viacerých miestach reflektovaná (napr. v čl. 23 ods. 1, čl. 26 ods. 6, čl. 31 ods. 8). Členské štáty sa teda môžu od ustanovení smernice odchýliť a upraviť prísnejšie podmienky na udeľovanie azylu, resp. doplnkovej ochrany. S ohľadom na výnimku národnej bezpečnosti je však nevyhnutné dodržiavať podmienky, ktoré stanovuje právo EÚ. Prísnejšia národná úprava totiž nesmie brániť efektívnemu výkonu práva EÚ na národnej úrovni. Právo EÚ je teda rozhodné pre posúdenie prísnejšieho národného režimu týkajúceho sa minimálneho rámca azylovej politiky. Práve preto je v intenciách čl. 51 ods. 1 charty možné skonštatovať aplikovateľnosť charty s ohľadom na napadnuté ustanovenia zákona o azyle.

29. Na základe uvedeného je preto navrhovateľ ako súd členského štátu EÚ poverený v rámci svojej právomoci uplatňovať právo EÚ. Svojou činnosťou je povinný zabezpečiť plný účinok požiadaviek plynúcich z čl. 47 charty v predmetnom konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu. V prípade pochybností sa navrhovateľ môže podľa čl. 267 ZFEÚ obrátiť na Súdny dvor v rámci konania o tzv. prejudiciálnej otázke, podobne ako to napríklad v obdobnej veci urobil svojím návrhom z 27. januára 2021 Súd hlavného mesta Budapešť (Fővárosi Törvényszék) vo veci C-159/21 (rozsudok z 22. 9. 2022; ECLI:EU:C:2022:708), ktorým inicioval prejudiciálne konanie týkajúce sa výkladu čl. 14 a 17 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 337, 2011, s. 9), čl. 4, 10, 11, 12, 23 a 45 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 60) a čl. 41 a 47 Charty základných práv Európskej únie. Práve Súdny dvor má totiž výlučnú právomoc poskytnúť konečný výklad práva EÚ (rozsudok z 2. 9. 2021, Moldavská republika, C-741/19, EU:C:2021:655, bod 45). Účinnú pomoc mu teda v takom prípade poskytuje Súdny dvor, a nie ústavný súd.

30. Návrh na vyslovenie nesúladu napadnutých ustanovení s chartou preto nenapĺňa podstatu návrhového oprávnenia všeobecného súdu. V zmysle predchádzajúcej rozhodovacej činnosti ústavného súdu, ako aj rozhodovacej činnosti Súdneho dvora zostáva aplikácia charty v dispozícii všeobecných súdov. Na základe uvedeného ústavný súd nevyhovuje návrhu na začatie konania v časti týkajúcej sa súladnosti napadnutých ustanovení zákona o azyle s čl. 47 charty.

III.2. Ústavné posúdenie

III.2.1. Posúdenie ústavného referenčného rámca:

31. Základom návrhu na začatie tohto konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy je nekompatibilita napadnutých ustanovení zákona o azyle s čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl.

48 ods. 2 a súčasne s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1, ods. 2 a čl. 13 ods. 4 ústavy.

32. Obmedzenie akékoľvek základného práva je možné výlučne pri rešpektovaní ústavných zásad, ktoré sú vo vzťahu ku všetkým základným právam všeobecne vymedzené v čl. 12 a 13 ústavy. Referenčné ústavné články, ktorých nesúlad sa v tomto prípade primárne namieta, sú predovšetkým práva patriace do katalógu základných procesných princípov výkonu súdnictva (tzv. justičné práva). Tie garantujú najmä právo na spravodlivý proces, či už pred nezávislými a nestrannými súdmi, alebo inými štátnymi orgánmi. Sú teda predovšetkým prostriedkom ochrany iných ústavou garantovaných práv. Justičné práva upravené v siedmom oddiele druhej hlavy ústavy sú diverzifikovanou skupinou, ktorú je s ohľadom na ich možné limitácie potrebné rozdeliť **do troch kategórií**.

33. V prvej z nich sa nachádzajú tzv. absolútne práva. Ich existenciu nie je možné obmedziť za žiadnych okolností. V druhej kategórii sa nachádzajú tzv. relatívne práva, ktoré je možné obmedziť na základe zákonom stanovených podmienok. Ústavná súladnosť ich prípadných obmedzení sa posudzuje pomocou tzv. menej prísnej verzie testu proporcionality. Vyplýva to zo skutočnosti, že ústavná úprava priamo odkazuje na zákonnú realizáciu týchto práv alebo ich súčastí [(napr. v čl. 46 ods. 4, čl. 47 ods. 2, čl. 48 ods. 1 a 2 (vo vzťahu k vylúčeniu verejnosti), čl. 49 ústavy]. V týchto prípadoch môže zákonodarca pomerne voľne pri zohľadnení predpokladu legitímnosti sledovaného cieľa upraviť rozsah ústavnej ochrany vyplývajúci z predmetných justičných práv. Napokon tretiu kategóriu základných práv vymedzenú v tomto oddiele predstavujú relatívne práva, na ktoré nepostačuje limitácia pomocou akejkoľvek racionálnej zákonnej úpravy. Tieto práva sa totiž realizujú priamo z ústavného textu. Prípadné obmedzenie takýchto práv preto musí okrem predpokladov legality a legitimity spĺňať aj kritérium nevyhnutnosti a primeranosti (proporcionality v užšom význame). Ústavne súladné naplnenie týchto predpokladov pri obmedzovaní takýchto práv ústavný súd overuje v tzv. prísnej verzii testu proporcionality.

34. V hlavnom ústavnom referenčnom rámci, ktorým navrhovateľ napáda ústavnú súladnosť napadnutých ustanovení zákona o azyle, sa nachádzajú základné práva spadajúce do už spomenutej druhej a tretej kategórie. Za určitých podmienok, či už striktnejších, alebo menej striktných, je teda možné tieto referenčné základné práva obmedziť.

35. Na záver tejto kategorizácie je vhodné opätovne zdôrazniť, že ústavný súd štandardne vykladá ústavu s prihliadnutím na medzinárodné právo. Vychádza pritom jednak z čl. 1 ods. 2 ústavy, podľa ktorého Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky (PL. ÚS 8/2016, bod 100). Ústavný súd konštantne judikuje, že základné práva a slobody podľa ústavy je potrebné vykladať a uplatňovať v zmysle a duchu medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách (PL. ÚS 5/93, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 17/00, PL. ÚS 10/2014, PL. ÚS 24/2014). Ústavný súd tak vždy, pokiaľ to ústava svojím znením nevylučovala, prihliadal pri vymedzení obsahu základných práv a slobôd ustanovených v ústave aj na znenie týchto zmlúv a príslušnú judikatúru k nim sa vzťahujúcu (II. ÚS 55/98, PL. ÚS 10/2010, PL. ÚS 24/2014).

36. Medzinárodný rozmer dotknutých základných práv sa premieta aj v tom, že ak ústava splnomocňuje vykonanie základného práva pomocou zákona (napr. čl. 51 ods. 1), potom po splnení ústavou stanovených podmienok (najmä čl. 7 ods. 5, čl. 153 a čl. 154c ods. 1) musí zákonná úprava vymedzujúca rámec ústavného práva ustúpiť jej prípadnému medzinárodnoprávnemu dojednaniu. V situácii, keď ústavná úprava ustanoveniam ratifikovanej a riadne vyhlásenej medzinárodnej zmluvy pripisuje prednosť pred zákonom, je predmetné základné právo realizované prednostne pomocou medzinárodnoprávnej úpravy. Ústavný súd už uviedol, že ústavná úroveň úpravy verne „prenáša“ do vnútroštátneho právneho poriadku záväzky z medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách. Ústavná úprava tým slúži ako základňa praktickej aplikácie týchto záväzkov v právnej praxi Slovenskej republiky (*mutatis mutandis* II. ÚS 91/99, I. ÚS 28/01).

37. S ohľadom na medzinárodnú ochranu ľudských práv a základných slobôd má najzásadnejší význam nepochybne dohovor a naň nadväzujúca rozhodovacia činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva. Podľa sp. zn. I. ÚS 49/01 výklad dohovorom zaručených práv a slobôd Európskym súdom pre ľudské práva je jednou z orientačných smerníc, prostredníctvom ktorých ústavný súd postuluje normatívny obsah súvisiacich práv a slobôd zaručených ústavou. Ústavný súd taktiež uviedol, že «v zmysle čl. 51 ods. 1 ústavy je možné domáhať sa

práv podľa čl. 46 ústavy len v medziach zákonov, ktoré toto ustanovenie vykonávajú, pričom však v súlade s čl. 152 ods. 4 ústavy musí byť výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v súlade s ústavou, a súčasne v zmysle čl. 154c ods. 1 ústavy majú príslušné medzinárodné zmluvy vrátane dohovoru prednosť pred zákonmi, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd. Zo vzájomnej súvislosti týchto ustanovení vyplýva, že dohovor a judikatúra k nemu sa vzťahujúca predstavujú pre vnútroštátne orgány aplikácie práva záväzné výkladové smernice pre výklad a uplatňovanie zákonnej úpravy jednotlivých komponentov práva na súdnu a inú právnu ochranu zakotvených v siedmom oddiele druhej hlavy ústavy, a tým normujú rámec, v ktorom je pred týmito orgánmi možné domáhať sa rešpektovania jednotlivých aspektov „práva na spravodlivý proces“.» (I. ÚS 49/2001).

38. Referenčný čl. 46 ods. 1 ústavy je vyjadrením základného práva domáhať sa súdnej a inej právnej ochrany. Toto ustanovenie predstavuje primárnu ústavnú bázu pre zákonom upravené konanie súdov a iných orgánov Slovenskej republiky príslušných na poskytovanie právnej ochrany, a tým aj „bránu“ do ústavnej úpravy jednotlivých aspektov práva na súdnu a inú právnu ochranu (IV. ÚS 39/2020). Podstatou základného práva na právnu ochranu (napr. orgánom štátnej správy) je umožniť každému reálny prístup k takému orgánu a tomu zodpovedajúca povinnosť o veci konať tak, aby nedošlo k porušeniu ústavno-procesných princípov upravených v druhej hlave siedmom oddiele ústavy (I. ÚS 84/97). Základné právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy tak nespočíva iba v oprávnení každého domáhať sa ochrany svojich práv na súde. Zahŕňa taktiež právo na určitú kvalitu súdneho konania definovanú procesnými garanciami spravodlivého súdneho konania, ako sú požiadavky rešpektovania zásad kontradiktórnosti alebo rovnosti zbraní či právo účastníka konanie na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky práve a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, ktorá ma byť v konkrétnom prípade poskytnutá. Aj v prípadoch, keď právo na prístup k súdu účastníka súdneho konania má svoj ústavný základ v čl. 46 ods. 2 ústavy, je súd konajúci vo veci viazaný princípmi spravodlivého súdneho konania vyplývajúcimi z čl. 46 ods. 1 ústavy (III. ÚS 305/08). Relevancia čl. 46 ods. 1 však v nadväznosti na čl. 51 ods. 1 a čl. 46 ods. 4 zostáva na prvý pohľad v zákonnej rovine. Ústavný súd však v tomto smere zvýrazňuje medzinárodný presah uvedeného práva, keď stabilizovane deklaruje, že medzi obsahom základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru nemožno vidieť zásadnú odlišnosť (napr. II. ÚS 71/97, IV. ÚS 195/2007, III. ÚS 236/2014). Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva je s ohľadom na právo na spravodlivý súdny proces veľmi bohatá.

39. Referenčný čl. 46 ods. 2 ústavy, obdobne ako tomu bolo v prípade čl. 46 ods. 1 ústavy, sa uplatňuje len v medziach zákonov (čl. 51 ods. 1 a čl. 46 ods. 4). Opätovne je však potrebné zdôrazniť medzinárodný aspekt tohto ustanovenia skrz dohovor a rozhodovaciu činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva. Ustanovenie čl. 46 ods. 2 ústavy však aj rozširuje prístup k súdom nad rámec garantovaný čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktorý aj napriek extenzívnemu výkladu pojmov „trestné obvinenie“ a „občianske právo“ alebo „záväzok“ vecne nepokrýva celý rozsah správneho súdnictva (OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I.* Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021. s. 618). Záruky čl. 6 dohovoru sa prostredníctvom čl. 46 ods. 2 ústavy stávajú aplikovateľnými aj na oblasť správneho súdneho konania podľa Správneho súdneho poriadku.

40. Referenčné základné práva podľa čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy sú aplikovateľné na všetky typy konaní, ak sú kontradiktórne. Sú teda nepochybne aplikovateľné v správnom súdnom konaní a v konkrétnych prípadoch môžu byť aplikovateľné aj pre niektoré typy správneho konania podľa správneho poriadku. V rozsahu relevantnom pre aktuálne posúdenie sa čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy podľa § 52 ods. 1 zákona o azyle vzťahuje aj na azylové konanie.

41. Povinnosťou všeobecných súdov je interpretovať procesné ustanovenia a princípy spravodlivého procesu predovšetkým z pohľadu účelu a zmyslu ochrany ústavou (resp. kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou) garantovaných základných práv a slobôd. V namietanom porušení základného práva vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy je implikovaná i zásada rovnosti účastníkov konania podľa čl. 47 ods. 3 ústavy. Túto zásadu je potrebné v danej súvislosti interpretovať tak, že účastník konania musí mať možnosť zoznámiť sa s procesne relevantnými návrhmi protistrany, ako aj

možnosť sa k nim následne vyjadriť. Ústavné práva čl. 48 ods. 2 a čl. 47 ods. 3 ústavy je preto potrebné chápať vo vzájomnej nadväznosti. Obe základné práva spadajú do konceptu všeobecného práva na spravodlivý súdny proces, ako aj práva na kontradiktórne konanie. Ústavný súd tieto základné práva vo svojej rozhodovacej činnosti vzájomne prepája. Koncepcia spravodlivého procesu teda zahŕňa aj právo účastníkov súdneho konania poznať a vyjadrovať sa ku všetkým predloženým dôkazom alebo pripomienkam. Ústavný súd uviedol, že «jedným z aspektov práva na spravodlivý proces je aj právo na určitú kvalitu súdneho konania, ktorá okrem iných procesných záruk kladie dôraz aj na zachovanie kontradiktórnosti konania a „rovnosti zbraní“. Podstatou kontradiktórnosti a s ňou súvisiacej „rovnosti zbraní“ je, aby všetci účastníci konania mali reálnu možnosť využiť svoje procesné práva predložiť argumenty a reagovať na protiargumenty protistrany...Osobitne to platí o sporových konaniach, v ktorých stoja proti sebe žalobca a žalovaný, a kde sa v celom rozsahu uplatňuje kontradiktórnosť konania.» (III. ÚS 4/2018, bod 82). Zásada rovnosti zbraní pri tom vyžaduje, aby každá strana dostala primeranú príležitosť na prednesenie svojho prípadu za podmienok, ktoré ju nestavajú do značnej nevýhody voči oponentovi. V tomto smere teda nie je dôležitý obsah dokumentu alebo iného dôkazného prostriedku, ale forma dokumentujúca, či bol s týmito dôkazmi účastník konania oboznámený a či tak mal možnosť sa k nim aj vyjadriť (Nideröst-Huber proti Švajčiarsku, rozsudok ESĽP z 18. 2. 1997, č. 18990/91, bod 23, obdobne aj v Milatová a ostatní proti Českej republike, rozhodnutie ESĽP z 21. 6. 2005, č. 61811/00, bod 59; podobne aj napr. IV. ÚS 259/2011). Povinnosťou subjektu, ktorý vedie konanie, je pre účastníkov konania zabezpečiť podmienky založené na „rovnosti zbraní“. Ústavný súd je toho názoru, že aplikácia princípu rovnosti zbraní v postupe konajúceho súdu má zaručiť rozumný stav rovnováhy, v ktorom protistrana môže reagovať na relevantné argumenty druhého účastníka konania. Z toho vyplýva, že je na uvážení konajúceho súdu, či bude predostreté argumenty považovať za podstatné, a ako také ich predloží ku konfrontácii druhej strane (III. ÚS 402/08).

42. Ako už bolo spomenuté, všetky referenčné základné práva nepochybne nie sú absolútne a za určitých okolností je ich obmedzenie ústavne prípustné. Pre zachovanie podmienok ústavne súladnej limitácie predmetných ústavných práv je zákonodarca povinný reflektovať nielen národný právny poriadok, ale predovšetkým aj interpretáciu kompatibilných práv dohovoru v rámci judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. Pri obmedzení dotknutých ústavných práv (čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2) je preto nevyhnutné skúmať nielen racionalitu obmedzujúcej zákonnej úpravy, ale aj podmienky dodržania zásady primeranosti (t. j. proporcionality). Tieto predpoklady ústavný súd overí pomocou testu proporcionality v jeho striktnejšej podobe.

43. Okrem toho navrhovateľ namieta aj nesúlad napadnutých ustanovení zákona o azyle s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 ústavy. S ohľadom na tieto práva sa však v návrhu špecificky neargumentuje, a preto majú vo vzťahu k obmedzeniu spomenutých justičných práv predovšetkým podporný (sekundárny) význam.

III.2.2. Posúdenie relevancie napadnutej zákonnej úpravy:

44. Navrhovateľ podopiera svoj návrh centrálnou domnienkou neústavnosti vylúčenia možnosti účastníka konania účinne sa brániť v konaní pred správnym orgánom (§ 33 ods. 2 správneho poriadku), ako aj v konaní pred správnymi súdmi (§ 5 ods. 9 Správneho súdneho poriadku), ak napr. účastník disponuje dôkazmi, ktoré môžu vyvrátiť skutočnosti, ktoré tvoria podklad rozhodnutia, alebo ak z iného dôvodu nesúhlasí s podkladom rozhodnutia (utajovanou skutočnosťou). Napadnuté ustanovenia zákona o azyle podľa jeho názoru odnímajú v konkrétne prejednávanom prípade žiadateľovi o doplnkovú ochranu možnosť uplatniť svoje základné právo na prístup ku všetkým vykonávaným dôkazom, ako ich garantuje čl. 48 ods. 2 ústavy.

45. Je vhodné uviesť, že procesné ústavné garancie v prípade správneho konania podľa správneho poriadku a postupu, ktorým sa podľa čl. 46 ods. 2 v správnom súdnictve podľa Správneho súdneho poriadku realizuje prieskum rozhodnutí orgánov verejnej správy, ktorým sa zasiahlo do práv a oprávnených záujmov, sú na prvý pohľad kvalitatívne odlišné. Správne konanie je konaním, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb. Na rozdiel od toho správne súdnictvo predstavuje prostriedok ochrany subjektívnych práv a zákonom

chránených záujmov fyzických a právnických osôb, o ktorých sa už rozhodovalo v správnom konaní (PL. ÚS 14/98). Správne súdnictvo v Slovenskej republike vychádza z materiálneho chápania právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy) vyžadujúceho, aby verejná správa bola pod kontrolou súdnej moci. Je založené jednak na kontrole verejnej správy, či táto neprekračuje jej zverené právomoci, a jednak poskytuje ochranu subjektívnych práv osôb, do ktorých bolo zasiahnuté alebo zasahované v rozpore so zákonom (*Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol.* Správny súdny poriadok. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2017. s. 19).

46. Ak ale zákon konkrétne rozhodnutie orgánu verejnej správy umožňuje preskúmať pomocou správnej žaloby alebo žaloby v správnom súdnictve, implicitne tým zvyšuje úroveň ochrany, ktorú musí orgán verejnej správy poskytnúť jednotlivcovi aj v správnom konaní podľa správneho poriadku. Ak by totiž orgány verejnej správy nezohľadnili zvýšenú úroveň ochrany základných práv garantovanú v siedmom oddiele druhej hlavy ústavy, ktorú poskytujú správne súdy, potom by správne orgány riskovali negatívne rozhodnutie správnych súdov, ktorými sú následne viazané. Táto skutočnosť pravdepodobne zapríčinila to, že navrhovateľ na viacerých miestach návrhu na začatie konania prepája procesné garancie poskytované v správnom procese podľa správneho poriadku a správneho súdneho konania poskytovaného podľa Správneho súdneho poriadku. Zákon o azyle totiž v § 21 ods. 1 umožňuje podať správnu žalobu proti rozhodnutiu ministerstva o neudelení azylu podľa § 13 ods. 5, odňatí azylu podľa § 15 ods. 3 a 4, zrušení doplnkovej ochrany podľa § 15b ods. 1 písm. b) z dôvodu podľa § 13c ods. 2 písm. d) alebo písm. e) zákona o azyle, ak bola doplnková ochrana poskytnutá na účel zlúčenia rodiny, a nepredĺžení doplnkovej ochrany podľa § 20 ods. 3 z dôvodu podľa § 13c ods. 2 písm. d) alebo písm. e) zákona o azyle.

47. Pri materiálnom chápaní správneho súdnictva sa tak medzi správnym konaním podľa zákona o azyle a prieskumom pomocou správnej žaloby v správnom súdnictve zotiera rozdiel ústavnej limitácie viacerých ústavných práv vo vzťahu k správnemu konaniu. Súčasne sa v zmysle čl. 46 ods. 2 ústavy odstraňuje aj prekážka medzinárodnej ochrany, ktorá na základe rozhodovacej činnosti Európskeho súdu pre ľudské práva (Maaouia proti Francúzsku, rozsudok ESĽP z 5. 10. 2000, č. 39652/98, body 33 – 41) vo vzťahu k čl. 6 ods. 1 dohovoru na otázky týkajúce sa migračných záležitostí nevzťahuje. Možnosť posúdenia rozhodnutia orgánu verejnej správy cestou správneho súdnictva tak dáva relevanciu viacerým procesným garanciám týkajúcim sa práva na spravodlivý proces poskytovaným dohovorom.

48. Základná ústavnoprávna dilema tohto prípadu, ktorá má presah do všetkých ústavných referenčných ustanovení, vyplýva z neposkytnutia doplnkovej ochrany podľa zákona o azyle, ak Slovenská informačná služba, resp. Vojenské spravodajstvo neudelia súhlas s poskytnutím doplnkovej ochrany z dôvodu nebezpečnosti žiadateľa pre bezpečnosť Slovenskej republiky z hľadiska ohrozenia záujmu, ktorého ochrana patrí do pôsobnosti Slovenskej informačnej služby alebo Vojenského spravodajstva. Takéto vyjadrenie je v konaní pred správnymi orgánmi a následne pred súdmi v správnom súdnictve pre meritórne rozhodnutie o poskytnutí doplnkovej ochrany zásadné. Žiadateľovi však dôvody, pre ktoré Slovenská informačná služba, resp. Vojenské spravodajstvo neudelili súhlas s poskytnutím doplnkovej ochrany, a to práve z dôvodu ochrany bezpečnosti Slovenskej republiky, nie sú sprístupnené (§ 19a ods. 10 zákona o azyle). V § 13c ods. 4 písm. d) zákona o azyle je nesúhlasné stanovisko podľa § 19a ods. 10 dôvodom na neposkytnutie doplnkovej ochrany. Napokon v napadnutých častiach § 20 ods. 3 zákona o azyle sa zavádzajú časové lehoty poskytnutia doplnkovej ochrany, pokiaľ nie sú naplnené predpoklady podľa § 13c ods. 4 písm. d) zákona o azyle.

49. Pred samotným posudzovaním ústavnosti obmedzenia základných práv je nevyhnutné stanoviť, či aplikáciou napadnutých ustanovení vôbec dochádza k zásahu do výkonu referenčných základných práv a slobôd. Ústavný súd preto v tejto fáze zisťuje, aké práva sú pri aplikovaní napadnutých ustanovení zasiahnuté. Opätovne je možné konštatovať, že aplikovaním napadnutého § 13c ods. 4 písm. d) v spojitosti s § 19a ods. 10 zákona o azyle správny orgán rozhoduje o neposkytnutí doplnkovej ochrany na základe stanoviska Slovenskej informačnej služby, resp. Vojenského spravodajstva o nebezpečnosti žiadateľa pre bezpečnosť Slovenskej republiky z hľadiska ohrozenia záujmu, ktorého ochrana patrí do pôsobnosti Slovenskej informačnej služby alebo Vojenského spravodajstva. Špecifikom tejto úpravy je, že na základe stanoviska podľa § 19a ods. 10 zákona o azyle ministerstvo ako správny orgán podľa § 13c ods. 4 písm. d) zákona o azyle neposkytne doplnkovú ochranu, ak stanovisko podľa § 19a ods. 10 obsahuje nesúhlas s poskytnutím doplnkovej ochrany.

50. Ústavný súd v predchádzajúcej rozhodovacej činnosti vyslovil (I. ÚS 49/01, PL. ÚS 15/03), že postup, ktorým súd odníme účastníkovi konania možnosť vyjadriť sa k dôkazu, ktorý súd vykonal a ktorý obsahoval zistenie významné pre jeho rozhodnutie, a vytvorí tak dotknutému účastníkovi konania podstatne nevýhodnejšie podmienky na preukázanie svojich tvrdení, než akými disponuje druhý účastník konania, môže byť porušením práva vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom podľa čl. 48 od. 2 ústavy, ale aj porušením práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a princípu kontradiktórnosti konania a princípu rovnosti zbraní ako základných definičných prvkov základného práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru (PL. ÚS 8/2016, bod 106).

51. Napokon je v tomto smere potrebné dodať, že § 20 ods. 3 zákona o azyle bol navrhovateľom namietnutý oprávnene v nadväznosti na požiadavku „v súvislosti s prejednávanou vecou“ podľa § 74 písm. d) zákona o ústavnom súde. Toto ustanovenie sa však netýka obmedzenia žiadneho ústavou chráneného práva, keďže slúži na určenie postupu pri predlžovaní doplnkovej ochrany žiadateľa. Nadväzuje však na § 13c ods. 4 písm. d) a § 19a ods. 10 zákona o azyle, ktorými sa ustanovuje postup posúdenia žiadosti o udelenie azylu žiadateľa staršieho ako 14 rokov, ktorý spočíva v stanovisku Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva s ohľadom na nebezpečnosť žiadateľa pre bezpečnosť Slovenskej republiky z hľadiska ohrozenia záujmu, ktorého ochrana patrí do pôsobnosti Slovenskej informačnej služby alebo Vojenského spravodajstva.

52. S ohľadom na posudzovaný ústavný referenčný rámec je v tomto prípade kľúčovým posúdenie ústavnej súladnosti stanoviska Slovenskej informačnej služby, resp. Vojenského spravodajstva, ktorého obsahom je nesúhlas s udelením azylu alebo s poskytnutím doplnkovej ochrany podľa § 19a ods. 10 zákona o azyle. Takéto negatívne stanovisko je následne podľa § 13c ods. 4 písm. d) rozhodné pre ministerstvo pre neposkytnutie doplnkovej ochrany. Aplikáciou týchto ustanovení tak môže dôjsť k obmedzeniu základného práva účastníka správneho konania a následne potenciálne aj súdneho konania vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom (čl. 48 ods. 2 ústavy), čo súčasne implikuje možnú nerovnosť postavenia účastníka v konaní pred správnymi orgánmi a pred správnymi súdmi (čl. 47 ods. 3 ústavy), ktoré v zmysle zákona o azyle môžu preskúmať rozhodnutie ministerstva o neudelení doplnkovej ochrany. Účastníkovi azylového konania nie je napadnutým ustanovením odňatá možnosť svoje práva uplatňovať pred správnymi orgánmi, t. j. domáhať sa zákonom ustanoveným postupom svojho práva na inom orgáne Slovenskej republiky (čl. 46 ods. 1 ústavy). Súčasne platí, že rozhodnutie orgánu verejnej správy nebolo nepochybne vyňaté z právomoci súdu, keďže rozhodnutie správneho orgánu môže byť podľa § 21 ods. 2 zákona o azyle posudzované postupom v správnom súdnictve (čl. 46 ods. 2 ústavy). Napriek tomu je však nutné zopakovať, že ústavný súd chápe ochranu základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a 2 v širších garanciách ďalších procesných práv vyplývajúcich zo siedmeho oddielu druhej hlavy ústavy (napr. I. ÚS 49/2001). Skúmanie ústavnosti zásahu do práva podľa čl. 46 ods. 1 a 2 je teda relevantné aj s ohľadom na procesné záruky, ktoré garantuje čl. 6 ods. 1 dohovoru v správnom súdnictve, a teda aj v logickej nadväznosti na postupy v správnom konaní podľa ustanovení zákona o azyle.

53. Na základe uvedeného sú v správnom súdnictve, ako aj správnom konaní hlavným referenčným rámcom prieskumu ústavnej súladnosti § 19a ods. 10 a § 13c ods. 4 písm. d) zákona o azyle vo vzájomnej súvislosti čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy.

III.2.3. Skúmanie proporcionality obmedzenia základných práv:

54. Pri skúmaní ústavnej súladnosti obmedzovaní základných práv a slobôd ústavný súd tradične zdôrazňuje nevyhnutnú proporcionalitu. V tomto smere musí existovať primeranosť, t. j. proporcionalita medzi sledovaným cieľom a použitými prostriedkami obmedzenia základného práva alebo slobody (PL. ÚS 3/00).

55. Pred aplikovaním jednotlivých subtestov testu proporcionality je potrebné zistiť predpoklad legality, ktorý vyplýva z požiadavky čl. 13 ods. 2 ústavy. Tá upravuje materiálne, ako aj formálne predpoklady, pri ktorých splnení možno upraviť medze základných práv. Materiálnym predpokladom je súlad úpravy s konkrétnymi podmienkami, ktoré vo vzťahu k predmetným základným právam alebo slobodám ustanovuje ústava. Formálnym predpokladom je, že úprava je vydaná vo forme zákona. Axiologickou a teleologickou bázou čl. 13 ods. 2 ústavy sú hodnoty a princípy demokratického právneho štátu – suverenita

zákonodarcu v spojení s princípom obmedzenej, konštitučnej vlády. Inými slovami, účelom čl. 13 ods. 2 ústavy je chrániť adresátov práva pred takými technikami právnej regulácie, ktoré sú typické pre tzv. policajné štáty; ide najmä o širokú diskrečnú právomoc exekutívy vrátane jej možnosti upravovať kľúčové súradnice vzťahu medzi občanmi a mocou podzákonnými opatreniami. Predmetné ustanovenie tak slúži predovšetkým na to, aby iné orgány ako parlament nemohli výkon základných práv a slobôd podrobiť akýmkoľvek obmedzeniam idúcim nad rámec zákona (PL. ÚS 10/2013). V skratke tak účinky predmetného ustanovenia možno zhrnúť takto: (i) medze základných práv a slobôd môže upraviť iba zákonodarca, pričom (ii) takáto zákonná úprava musí byť v súlade s podmienkami, ktoré vo vzťahu k dotknutým základným právam alebo slobodám ustanovuje ústava (PL. ÚS 4/2021, bod 71).

56. Obmedzenie dotknutých justičných práv sa v tomto prípade nespochybniteľne uskutočňuje pomocou napádaných ustanovení zákona o azyle. Tým sa naplnil predpoklad legality požadovaný v čl. 13 ods. 2 ústavy.

57. Každé obmedzenie základných práv a slobôd sa musí uskutočniť v súlade s princípom proporcionality. Preukázanie proporcionality pri obmedzovaní základných práv a slobôd ústavný súd overuje pomocou testu proporcionality. Test proporcionality uskutočňovaný v rámci ústavného prieskumu napadnutej právnej úpravy je založený na troch po sebe nasledujúcich krokoch. Prvým krokom je jednak test existencie ústavou nevylúčeného a dostatočne dôležitého cieľa (test of legitimate aim/effect) a tiež test racionálnej väzby medzi napadnutou právnou úpravou a ňou sledovaným cieľom [účelom (conduciveness)], teda hľadisko vhodnosti (Geeignetheit). Druhým krokom je zisťovanie kritéria nevyhnutnosti, resp. potrebnosti či použitia najmenej drastických, resp. šetrnejších prostriedkov (Erforderlichkeit, test of necessity, test of subsidiarity, least intrusiveness), k dosiahnutiu cieľa sledovaného napadnutou právnou úpravou. Napokon tretím krokom je hľadisko proporcionality v užšom zmysle slova (Angemessenheit, test of proporcionality in the strict sense, proporcionate effect; not overly onerous), ktorého obsah tvorí porovnanie miery zásahov do ústavou chránených hodnôt vyvolaných uplatnením napadnutej právnej úpravy (PL. ÚS 8/2016, bod 104).

58. Subtestom racionality, t. j. vhodnosti právnej úpravy sa v teste proporcionality preukazuje, či právna úprava, ktorá obmedzuje základné právo, sleduje ústavne významný cieľ. Tým môže byť buď iné základné právo a sloboda, alebo iný ústavne relevantný záujem.

59. Napadnuté ustanovenia (§ 19a ods. 10 a § 13c ods. 4) boli do zákona o azyle doplnené zákonom č. 198/2018 Z. z. s účinnosťou od 20. júla 2018. Negatívne stanovisko Slovenskej informačnej služby, resp. Vojenského spravodajstva sa tým stalo dôvodom na neposkytnutie doplnkovej ochrany. Podľa dôvodovej správy k uvedenej novele zákona o azyle sa spravodajské služby stali oprávnené posúdiť nebezpečnosť žiadateľa pre bezpečnosť Slovenskej republiky z hľadiska ohrozenia záujmu, ktorého ochrana patrí do pôsobnosti Slovenskej informačnej služby alebo Vojenského spravodajstva. Nepochybným zámerom posudzovania žiadateľa o vydanie doplnkovej ochrany Slovenskou informačnou službou, príp. Vojenským spravodajstvom a následným obmedzením rozsahu sprístupnenia dôkazov vo vymedzených prípadoch je ochrana verejnej bezpečnosti, a to prostredníctvom ochrany utajovaných skutočností. Podľa § 2 písm. a) zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej „zákon o ochrane utajovaných skutočností“) je utajovanou skutočnosťou informácia alebo vec určená pôvodcom utajovanej skutočnosti, ktorú vzhľadom na záujem Slovenskej republiky treba chrániť pred vyzradením, zneužitím, poškodením, neoprávneným rozmnožením, zničením, stratou alebo odcudzením a ktorá môže vznikať len v oblastiach, ktoré ustanoví vláda Slovenskej republiky svojím nariadením. Ochranou utajovaných skutočností sa bráni vzniku ujmy, ktorú v § 2 písm. d) zákona o ochrane utajovaných skutočností definuje ako ohrozenie alebo poškodenie záujmov Slovenskej republiky alebo záujmu, ku ktorého ochrane sa Slovenská republika zaviazala, ktorého následky nemožno odstrániť alebo možno ich zmierniť iba následným opatrením. Podľa významu záujmu a závažnosti spôsobenej ujmy sa ujma člení na mimoriadne vážnu ujmu, vážnu ujmu, jednoduchú ujmu a nevýhodnosť pre záujmy Slovenskej republiky. Ochrana pred takou ujmou je verejným záujmom, ktorý umožňuje osobitnú úpravu medzi týmto verejným záujmom a individuálnym záujmom preverovaných osôb, najmä tých, ktoré sa v dôsledku postupu podľa zákona o ochrane utajovaných skutočností stanú nepovolanými osobami, t. j. osobami, ktoré nie sú oprávnené oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami alebo ktoré nie sú oprávnené oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami nad rozsah, ktorý

im bol určený [§ 2 písm. g) zákona o ochrane utajovaných skutočností].

60. Podľa § 13c ods. 4 písm. d) zákona o azyle ministerstvo neposkytne doplnkovú ochranu, ak, okrem iného, stanovisko podľa § 19a ods. 10 zákona o azyle obsahuje nesúhlas s poskytnutím doplnkovej ochrany. Z uvedeného vyplýva, že Slovenská informačná služba, resp. Vojenské spravodajstvo poskytne stanovisko, v ktorom sa výlučne uvedie súhlas alebo nesúhlas s poskytnutím doplnkovej ochrany. Dôvodom na nesprístupnenie odôvodnenia takéhoto stanoviska je práve ochrana utajovaných skutočností pred nepovolanými osobami.

61. Na základe uvedeného možno uzavrieť, že ochrana verejnej bezpečnosti prostredníctvom ochrany utajovaných skutočností pred nepovolanými osobami nepochybne spadá do legitímnych cieľov, ktorých naplnenie môže byť dôvodom na obmedzenie ústavou garantovaných justičných práv, ktoré tvoria referenčný rámec tohto návrhu na začatie konania. Aj bez explicitného prepojenia cieľa obmedzenia základného práva zákonodarcom v dôvodovej správe možno skonštatovať, že nezverejnenie utajovaných informácií v odôvodnení negatívneho stanoviska Slovenskej informačnej služby alebo Vojenského spravodajstva podľa napadnutých ustanovení môže smerovať k posilneniu ochrany bezpečnosti štátu, ktorá by inak mohla byť ohrozená sprístupnením utajovaných skutočností podľa zákona o utajovaných skutočnostiach nepovolaným osobám. Medzi napadnutou právnou úpravou a cieľom, ktorý táto sleduje, existuje racionálna väzba.

62. V subteste nevyhnutnosti testu proporcionality ústavný súd skúma, či prostriedky stanovené v napadnutých zákonných opatreniach (t. j. nesprístupnenie utajovaných skutočností v stanovisku Slovenskej informačnej služby alebo Vojenského spravodajstva) predstavujú najmenej obmedzujúce opatrenie, t. j. nevyhnutný nástroj na dosiahnutie legitímneho cieľa (ochrana bezpečnosti Slovenskej republiky). Akékoľvek obmedzenia základných práv a slobôd by totiž mali byť v demokratickom a právnom štáte formulované čo najužšie, inak nesplnia požiadavku nevyhnutnosti, a tým ani zásadu proporcionálneho obmedzenia základných práv a slobôd. Napadnuté zákonné opatrenia spĺňajú ústavnoprávnu a medzinárodnoprávnu požiadavku nevyhnutnosti pre dosiahnutie sledovaného cieľa v prípade, ak neexistuje iné opatrenie, ktoré by vôbec alebo v menšom rozsahu obmedzovalo v návrhoch označené základné procesné práva dotknutých osôb a zároveň aspoň tak ako napadnutá právna úprava by bolo vhodným prostriedkom pre dosiahnutie sledovaného cieľa. Iba ak alternatívne hypotetické legislatívne opatrenie je menej reštriktívne (v menšom rozsahu obmedzuje dotknuté základné procesné práva dotknutých osôb) a zároveň je aspoň tak vhodným prostriedkom pre dosiahnutie sledovaného cieľa, t. j. aspoň v takom rozsahu (v takej miere) je spôsobilé dosiahnuť sledovaný cieľ ako opatrenie zvolené zákonodarcom, možno opatrenie zvolené zákonodarcom považovať za nie nevyhnutné pre dosiahnutie sledovaného cieľa (PL. ÚS 8/2016, bod 110).

63. Napriek tomu, že pri aplikácii sa na právne predpisy vzťahuje domnienka ústavnosti, pri legislatívnom zásahu do ústavnej sféry základných práv leží dôkazne bremeno na preukázaní splnení ústavných predpokladov na pleciach normotvorcu, v zmysle čl. 13 ods. 2 predovšetkým na zákonodarnom orgáne. Práve preto by sa národná rada mala pri každom zásahu do sféry ústavou garantovaných práv snažiť čo najdetailnejšie vysvetliť predovšetkým nevyhnutnosť takéhoto zásahu. V tomto smere je adekvátne čo najpresvedčivejšie objasniť (najmä v dôvodovej správe, príp. v stanovisku podľa § 86 ods. 1 zákona o ústavnom súde) neexistenciu iných, menej invazívnych legislatívnych zásahov do základných práv na účel dosiahnutia sledovaného legitímneho cieľa.

64. Informácie, na základe ktorých Slovenská informačná služba, resp. Vojenské spravodajstvo (ďalej aj „spravodajské služby“) vykonávajú bezpečnostnú úvahu o existencii bezpečnostných rizík a ktoré zakladajú bezpečnostnú nespoľahlivosť dotknutej osoby, sú získané vlastnou spravodajskou činnosťou Slovenskej informačnej služby, resp. Vojenského spravodajstva alebo v rámci medzinárodnej spravodajskej spolupráce. V mnohých prípadoch sa tieto informácie získavajú aj utajovanými spôsobmi a prostriedkami, v dôsledku čoho predstavujú získané informácie, ako aj samotný spôsob ich získania, utajovanú skutočnosť, na manipuláciu s ktorou sa vzťahujú osobitné právne režimy ustanovené vnútroštátnym právom. Vzhľadom na uvedené sú vyjadrenia spravodajských služieb k bezpečnostnej spoľahlivosti žiadateľa o doplnkovú ochranu utajovanou skutočnosťou označenou príslušným stupňom utajenia. Sprístupnením utajovaných skutočností nepovolanej osobe by mohlo dôjsť k zmareniu aktivít vykonávaných v súvislosti s dotknutou osobou a zároveň aj k odhaleniu používaných foriem,

metód a prostriedkov vyšetrovania (PL. ÚS 8/2016, bod 111).

65. Napadnuté ustanovenia zákona o azyle výrazným spôsobom limitujú možnosť oboznámiť žiadateľa o doplnkovú ochranu s dôvodmi týkajúcimi sa ich verejnej nebezpečnosti v stanovisku spravodajských služieb. Toto stanovisko následne tvorí základ pre rozhodnutie ministerstva o udelení doplnkovej ochrany. Obmedzená možnosť oboznámiť sa s odôvodnením stanoviska spravodajských služieb sa v správnom konaní vzťahuje aj na samotné ministerstvo, resp. jeho zamestnancov, na ktorých sa podľa § 34 a § 35 zákona o ochrane utajovaných skutočností nevzťahuje osobitný režim prístupu k utajovaným informáciám (t. j. oprávnené osoby s osobitným postavením a iné oprávnené osoby). Podľa § 19a ods. 11 zákona o azyle posúdenie žiadosti o udelenie azylu vykoná poverený zamestnanec ministerstva s primeranými vedomosťami v oblasti azylu; v prípade maloletého bez sprievodu aj s primeranými vedomosťami o jeho osobitných potrebách. Od príslušného zamestnanca ministerstva sa teda nevyžaduje status oprávnenej osoby podľa § 2 písm. f) zákona o ochrane utajovaných skutočností. Navyše, stanovisko podľa § 19a ods. 10 obsahujúce nesúhlas s poskytnutím doplnkovej ochrany je obligatórnym dôvodom na jej neposkytnutie. Bez ohľadu na to, či príslušný zamestnanec ministerstva má alebo nemá právo oboznámiť sa s dôvodmi stanoviska, musí negatívne stanovisko spravodajských služieb nasledovať a žiadosť zamietnuť bez ďalšieho posudzovania. Až ak by proti rozhodnutiu ministerstva o neudelení doplnkovej ochrany bol uplatnený postup podľa § 21 ods. 1 zákona o azyle (podanie správnej žaloby v správnom súdnictve), v zmysle § 34 ods. 1 písm. f) zákona o ochrane utajovaných skutočností by konajúci súd získal možnosť oboznámiť sa s dôvodmi negatívneho stanoviska bezpečnostných služieb podľa § 19a ods. 10 zákona o azyle.

66. Podľa § 35 ods. 3 zákona o azyle sa v konaní pred štátnym orgánom môže za zákonom stanovených podmienok oboznámiť s utajovanými skutočnosťami v rozsahu potrebnom na konanie aj advokát osoby, ktorá požiadala o udelenie doplnkovej ochrany. Avšak táto možnosť je viazaná na súhlas vedúceho, do ktorého pôsobnosti utajovaná skutočnosť patrí. To znamená, že zákonne súladná je aj situácia, v ktorej by osoba žiadajúca o doplnkovú ochranu či jej advokát, nedostali vôbec žiadne informácie, ktoré spravodajské služby viedli k vydaniu negatívneho stanoviska podľa § 19a ods. 10 zákona o azyle. Prístup k utajovaným skutočnostiam sa vo vzťahu k žiadateľovi o doplnkovú ochranu výrazne nemení ani pri podaní správnej žaloby proti rozhodnutiu ministerstva o nepredĺžení doplnkovej ochrany podľa § 21 zákona o azyle. Žiadateľ sa ani v konaní pred správnym súdom nemusí dozvedieť čo i len podstatu dôvodov, pre ktoré bol v stanovisku spravodajských služieb podľa § 19a ods. 10 zákona o azyle posúdený ako nebezpečný pre bezpečnosť Slovenskej republiky.

67. Ako už bolo uvedené, legitímnym účelom nesprístupnenia dôvodov, pre ktoré Slovenská informačná služba, resp. Vojenské spravodajstvo vydávajú stanovisko podľa § 19a ods. 10 zákona o azyle, je ochrana utajovaných skutočností smerujúca k zvýšeniu bezpečnosti Slovenskej republiky. Nesprístupnenie dôkazu protistrane však vždy ohrozuje právo na spravodlivý súdny proces. V konaniach, ktorých súčasťou sú aj utajované skutočnosti, je preto nevyhnutné nájsť rovnováhu medzi dvoma legitímnymi, avšak navzájom protichodnými záujmami – záujmom na zabezpečenie spravodlivého procesu pre toho, ktorého bezpečnostná spôsobilosť je skúmaná, a záujmom na utajenie informácií potrebných na ochranu verejného záujmu. Ústavný súd už v minulosti vyslovil, že rovnováha verejného a súkromného záujmu je dôležitým kritériom pre určovanie primeranosti obmedzenia každého základného práva alebo slobody (PL. ÚS 7/96). Zákonodarca preto musí hľadať takú právnu úpravu, ktorá dosiahne správnu proporciu medzi ústavnými hodnotami, a to základnými právami a slobodami fyzických osôb a efektívnym dosahovaním účelu špecifického zákona, ktorý reprezentuje verejný záujem.

68. V tomto prípade sú účelom ochrany bezpečnostné záujmy Slovenskej republiky, ktoré majú tak materiálny, ako aj procesný charakter. Preto je legitímne a vo verejnom záujme chrániť utajované skutočnosti, ktorých odtajnený alebo inak uverejnený obsah by mohol ohroziť životné záujmy nielen nášho štátu, iných štátov, ale aj tretích osôb, ktoré sú mimo procesu takého utajovania. Na druhej strane sa však musí zabrániť neprimerane voľnej, ba až svojvoľnej úprave ochrany utajovaných skutočností vo vzťahu k posudzovaným žiadateľom o doplnkovú ochranu. Vyvažovanie limitov ochrany základných práv a slobôd preverovaného žiadateľa a verejného záujmu spočívajúceho v bezpečnostných, a teda existenčných záujmoch štátu, ktoré majú nielen interný, ale aj externý, zahraničný rozmer, si vyžaduje taký prístup,

ktorý poskytne minimálny štandard ochrany základných práv a slobôd. Možno akceptovať názor, že tento štandard nemusí vyjadrovať rovnakú kvalitu ochrany, ako je to v iných prípadoch, ktoré nesúvisia s účelom takého zákona, akým je zákon o ochrane utajovaných skutočností, avšak nemožno akceptovať stav, ak v zákone niet žiadnej opory pre reálne uplatnenie ochrany základných práv a slobôd preverovaných osôb (*mutatis mutandis* PL. ÚS 15/03).

69. Právo na kontradiktórne konanie teda za určitých okolností musí ustúpiť prevažujúcim verejným záujmom na ochrane utajovaných skutočností. Obmedzenie ústavne zaručených procesných práv však nesmie zasiahnuť do samej podstaty týchto práv. Procesné ťažkosti, ktoré takéto obmedzenia účastníkovi konania spôsobujú, musia byť vyvážené. Ak účastník konania nemal prístup k určitým dôkazným prostriedkom, potom najmä súdna moc musí preskúmať predchádzajúci rozhodovací postup a zabezpečiť, že v najvyššej možnej miere sa uplatnia požiadavky na kontradiktórne konanie a rovnosť zbraní (Regner proti Českej republike, rozsudok ESĽP č. 35289/11, body 147 – 149). Európsky súd pre ľudské práva taktiež konštatoval, že aj v konaní možno rešpektovať určité procedurálne obmedzenia predchádzajúce úniku informácií škodlivých pre národnú bezpečnosť. To však neospravedlňuje absenciu účinných opravných prostriedkov vždy, keď sa exekutíva rozhodne použiť termín „národná bezpečnosť“. Aj pri potenciálnom ohrození národnej bezpečnosti sa vyžaduje aspoň to, že príslušný nezávislý odvolací orgán musí byť informovaný o dôvodoch rozhodnutia. To platí aj v prípadoch, že takéto dôvody nie sú verejne dostupné. Odvolací orgán súčasne musí disponovať právomocou odmietnuť tvrdenie výkonnej moci o existencii ohrozenia národnej bezpečnosti, ak takéto konštatovanie považuje za svojvoľné alebo neopodstatnené. Okrem toho musí byť zabezpečená určitá forma kontradiktórneho konania, hoc aj prostredníctvom osobitného zástupcu po bezpečnostnej previerke (Al-Nashif proti Bulharsku, rozhodnutie ESĽP z 20. 9. 2002, č. 50963/99, bod 137).

70. Na základe uvedeného sa s tvrdením vlády, podľa ktorej to má byť súd, kto vyvažuje nesprístupnenie utajovaných skutočností žiadateľovi o vydanie dodatkovej ochrany, možno čiastočne stotožniť. V zmysle § 34 ods. 1 písm. f) zákona o ochrane utajovaných skutočností má súd v rámci prieskumu rozhodnutia ministerstva možnosť oboznámiť sa s dôvodmi negatívneho stanoviska spravodajských služieb podľa § 19a ods. 10 zákona o azyle. Akceptácia ústavne súladnej miery kontradiktórnosti si však vyžaduje aj zvýšenú aktivitu súdu v porovnaní s postupom orgánu verejnej správy v správnom konaní.

71. Vo výnimočných prípadoch taktiež neoznámenie písomných pripomienok alebo dokumentov v konaní a nemožnosť sťažovateľa vyjadriť sa k nim nemusí predstavovať porušenie práva na spravodlivé konanie. To by však bolo možné napríklad v situácii, keď by priznanie práv sťažovateľovi, o ktoré bol sťažovateľ v skutočnosti pozbavený, nemalo žiadny vplyv na výsledok konania. Porušenie čl. 6 ods. 1 dohovoru by nenastalo ani v prípade, ak by neoznámenie skutočností nepredstavovalo dôvod, ktorý by skutočne alebo aspoň potenciálne mohol mať relevantný vplyv na výsledok konania (Čičmanec proti Slovenskej republike, rozsudok ESĽP z 28. 6. 2016, č. 65302/11, bod 60).

72. Právo na kontradiktórne konanie teda nie je absolútne a jeho rozsah sa môže meniť v závislosti od osobitností konkrétneho prípadu. Jeho dôležitosť je však znásobená predovšetkým v situáciách, keď je dôkaz, ku ktorému sa účastník konania nemôže vyjadriť, rozhodujúci pre celé konanie. Ak sa teda žiadateľ o doplnkovú ochranu nedozvie žiadne dôvody, pre ktoré spravodajské služby vydali stanovisko obsahujúce nesúhlas s poskytnutím doplnkovej ochrany, nemožno hovoriť len o nedodržaní absolútnej kontradiktórnosti konania, tak ako to v stanovisku tvrdí vláda. Nesprístupnením vykonávaného dôkazu en bloc pri každom negatívnom stanovisku podľa § 19a ods. 10 zákona o azyle sa žiadateľovi odopiera možnosť vyjadrenia sa k často rozhodnému dôkazu azylového konania.

73. Menej invazívnu alternatívu k úplnému nesprístupneniu dôvodov, pre ktoré vydala Slovenská informačná služba, resp. Vojenské spravodajstvo predmetné negatívne stanovisko, by mohla predstavovať možnosť sa s odôvodnením oboznámiť aspoň **v nevyhnutne potrebnom rozsahu. Táto možnosť by mala zahŕňať ako dotknutého žiadateľa, tak aj ministerstvo, ktoré o udelení doplnkovej ochrany rozhoduje v azylovom konaní.** Žiadateľovi by to so znalosťou aspoň základných dôvodov, pre ktoré im bol v stanovisku Slovenskej informačnej služby alebo Vojenského spravodajstva vyslovený nesúhlas s poskytnutím doplnkovej ochrany, umožnilo posúdiť, či je pre neho vôbec užitočné obrátiť sa postupom podľa § 21 ods. 2 zákona

o azyle na správny súd. Základné právo na súdnu ochranu v správnom súdnictve totiž predpokladá nielen formálne umožnenie prístupu preverovanej osoby k súdnej ochrane, ale tiež taký prístup, ktorý bude znamenať efektívny pokus o ochranu individuálnych záujmov takej osoby. Táto efektívnosť závisí od mnohých faktorov, predovšetkým však od práva dotknutej osoby brániť svoje záujmy za najlepších možných podmienok, čo v kontexte posudzovaného zákona znamená, že dotknutá osoba má možnosť vyžadovať od príslušného orgánu oznámenie aspoň základných dôvodov jeho rozhodnutia, a tak so znalosťou veci posúdiť, či je pre ňu užitočné obrátiť sa príslušným návrhom na súd. Príslušný súd môže zabezpečiť efektívnu ochranu dotknutých práv a právom chránených záujmov tejto osoby len vtedy, keď predmetom jeho kontroly (prieskumu) bude zákonnosť dôvodov napadnutého rozhodnutia. Iba tak sa z hľadiska dotknutej osoby môže vylúčiť svojvôľa alebo iný ústavne neudržateľný postup pri napĺňaní účelu zákona o ochrane utajovaných skutočností vo vzťahu k preverovanej osobe (*mutatis mutandis* PL. ÚS 15/03). V sp. zn. PL. ÚS 8/2016 (bod 124) sa v tomto smere konštatovalo, že ak sa dotknutá osoba *„nedozvie ani podstatu dôvodov týkajúcich sa verejnej bezpečnosti, ktoré tvoria základ týchto rozhodnutí, ak už z dôvodu bezpečnosti štátu nemožno dotknutej osobe oznámiť presné a úplné dôvody tvoriace základ týchto rozhodnutí, takýto súdny prieskum nemôže byť z hľadiska ochrany práv a právom chránených záujmov takejto osoby efektívny, nemôže byť ani dostatočnou zárukou proti prípadnej svojvôli kompetentného štátneho orgánu a nemôže ani reálne napĺňať základné právo dotknutej osoby na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, ako aj právo na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru“*.

74. Pre zachovanie ústavnej súladnosti § 19a ods. 10 by sa relevantné skutočnosti mali v nevyhnutnom rozsahu sprístupniť aj žiadateľovi prostredníctvom predmetného stanoviska Slovenskej informačnej služby, resp. Vojenského spravodajstva, t. j. aspoň s podstatou dôvodov týkajúcej sa verejnej bezpečnosti, ktoré tvoria základ rozhodnutí podľa napadnutej právnej úpravy, a to spôsobom, pri ktorom sa zohľadní nevyhnutný dôverný charakter spravodajských a operatívnych informácií (porovnaj s PL. ÚS 8/2016, bod 112). Stanovisko Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva by teda už nemohlo obsahovať len strohý súhlas alebo nesúhlas **s poskytnutím doplnkovej ochrany**. Tým by sa zabezpečila možnosť žiadateľa vyjadriť sa k vykonávaným dôkazom, ktoré viedli k negatívnemu stanovisku spravodajských služieb týkajúceho sa ohrozenia bezpečnosti Slovenskej republiky. Takéto opatrenie by zabezpečilo ochranu časti utajovaných skutočností a súčasne by sa tým splnil nevyhnutný rámec uplatňovania ústavou garantovaných práv. To by umožnilo dotknutým osobám brániť svoje záujmy za podstatne lepších podmienok, ako to umožňuje napadnutá právna úprava.

75. Pri načrtnutom postupe oboznamovania sa so skutočnosťami nevyhnutnými pre garanciu ústavného čl. 46 ods. 1 a 2 samozrejme nie je možné úplne vylúčiť, že sa za určitých okolností skutočne ohrozí alebo aspoň zníži úroveň bezpečnosti Slovenskej republiky. Obmedzenie základného práva však nemôže sledovať maximalizáciu jednej ústavnej hodnoty na úplný úkor inej relevantnej ústavnej hodnoty. Inými slovami, zákonné obmedzenie nemôže zbaviť ústavného práva jeho esenciálneho významu, čoho vyjadrením je prvá veta čl. 13 ods. 4 ústavy. Napádané ustanovenie zákona o azyle však výhrade národnej bezpečnosti bez adekvátnych procesných záruk poskytuje neobmedzenú možnosť popierania základných práv, ktoré sú referenčnými normami tohto návrhu na začatie konania. Princíp ochrany národnej bezpečnosti je v tomto prípade zásadne nadradený nad princíp ochrany základných práv jednotlivca. Bezpečnosť štátu, ktorú zabezpečujú predovšetkým zložky výkonnej moci, nesmie vytvárať neprekonateľnú prekážku pri uplatňovaní práva na vyjadrenie sa ku všetkým vykonávaným dôkazom. Za takýchto okolností by ani následný súdny prieskum rozhodnutia správneho orgánu nemusel zabezpečiť materiálny, ale len formálny predpoklad ochrany tohto práva. Jeden dôležitý ústavný záujem v demokratickom a právnom štáte totiž nemôže byť podústavným predpisom nadriadený inému ústavnému záujmu. Konflikty ústavných princípov sa neriešia hierarchicky, ale sú príkazmi k optimalizácii (ALEXY, R. Balancing, constitutional review, and representation. *In: International Journal of Constitutional Law.* 2005, roč. 3, č. 4, s. 572 – 581). Absolútna ochrana jedného ústavného záujmu (bezpečnosť štátu), ktorou sa poprie iný ústavne relevantný záujem (právo na spravodlivý súdny proces), je v demokratickom a právnom štáte neprípustná. Práve ochrana bezpečnosti štátu však bola v rôznych historických okamihoch, v rôznych štátoch, rôznymi spôsobmi zneužívaná práve na popieranie základných práv a slobôd jednotlivcov. Slovami Aharona Baraka nie sú ľudské práva akousi

arénou skazy národa, ktoré nemôžu odôvodňovať podrývanie národnej bezpečnosti v každom prípade a za každých okolností. Na druhej strane je však potrebné brať do úvahy hodnoty a princípy, ktoré sa týkajú ľudskej dôstojnosti a slobody. Národná bezpečnosť nemôže odôvodňovať podkopávanie ľudských práv v každom prípade a za každých okolností. Národná bezpečnosť nezaručuje neobmedzené oprávnenie poškodzovať jednotlivca (BARAK, A. *Sudca v demokracii*. Bratislava : Kalligram, 2016. s. 388).

76. Keďže § 13c ods. 4 písm. d) zákona o azyle od správneho orgánu požaduje bezvýhradnú akceptáciu negatívneho stanoviska Slovenskej informačnej služby, resp. Vojenského spravodajstva, toto ustanovenie nespĺňa predpoklady najmenej invazívneho prostriedku na ochranu bezpečnosti Slovenskej republiky, a tým nevyhnutnosti pri obmedzovaní predovšetkým základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2, tak ako ich v rámci čl. 6 ods. 1 dohovoru stabilizovane interpretuje ústavný súd. Súčasne pri tom nebol splnený ani základný predpoklad podľa čl. 13 ods. 4 ústavy, ktorý pri obmedzovaní základných práv a slobôd vyžaduje dbať na ich podstatu a zmysel.

77. Napádané znenie § 19a ods. 10 zákona o azyle v časti „obsahujúce súhlas alebo nesúhlas s udelením azylu alebo s poskytnutím doplnkovej ochrany“ taktiež nespĺňa predpoklady najmenej invazívnych prostriedkov na ochranu bezpečnosti Slovenskej republiky. Problémom tohto ustanovenia je, že stanovisko Slovenskej informačnej služby alebo Vojenského spravodajstva **obsahujúce súhlas alebo nesúhlas s udelením azylu alebo s poskytnutím doplnkovej ochrany** účastníkovi konania o získanie doplnkovej ochrany, neposkytuje dostatočné záruky možnosti preskúmania rozhodnutia ministerstva. V prípade podania správnej žaloby aktuálny právny stav neposkytuje ani záruku spravodlivého súdneho procesu na správnych súdoch. Ustanovenie v dotknutej časti preto nespĺňa predpoklady nevyhnutnosti pri obmedzovaní základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2, tak ako ich v rámci čl. 6 ods. 1 dohovoru stabilizovane interpretuje ústavný súd. Súčasne pri tom nebol splnený ani základný predpoklad podľa čl. 13 ods. 4 ústavy, ktorý pri obmedzovaní základných práv a slobôd vyžaduje dbať na ich podstatu a zmysel.

78. Keďže pri posudzovaní jednotlivých subtestov testu proporcionality ústavný súd postupuje gradáciou, nebolo potrebné pristúpiť k zhodnoteniu záverečnému subtestu (primeranosti, resp. proporcionality v užšom slova zmysle). Na základe uvedeného je obe napadnuté ustanovenia možné označiť ako ústavne nesúladné.

IV.
Konštatácia porušenia

79. Z už uvedenej konštatácie neústavnosti § 19a ods. 10 zákona o azyle vo vzťahu k neposkytnutiu doplnkovej ochrany podľa § 13c ods. 4 písm. d) zákona o azyle je možné uviesť, že totožný postup, ktorým ministerstvo zohľadňuje negatívne stanovisko spravodajských služieb podľa § 19a ods. 10, sa v zákone o azyle uplatňuje aj pri neudelení azylu na účel zlúčenia rodiny. Práve z toho dôvodu je ústavný súd vo vzťahu k **§ 13 ods. 5 písm. c)** zákona o azyle povinný uplatniť postup podľa § 89 zákona o ústavnom súde, podľa ktorého, ak ústavný súd v konaní o súlade právnych predpisov zistí nesúlad preskúmavaného právneho predpisu nižšej právnej sily, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou, a pritom zistí nesúlad aj ďalšieho právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia s tým istým právnym predpisom vyššej právnej sily alebo s tou istou medzinárodnou zmluvou, ktoré sú uvedené v návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov, vydá nález o zistenom nesúlade aj tohto ďalšieho právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia.

80. Z dôvodu ochrany ústavnosti podľa čl. 124 ústavy tak ústavný súd v tomto náleze *ultra petitium* deklaruje ústavný nesúlad § 13 ods. 5 písm. c) zákona o azyle s rovnakým referenčným rámcom a na základe rovnakých dôvodov ako vo vzťahu k § 13c ods. 4 písm. d) zákona o azyle.

V.
Účinky nálezu a právny názor ústavného súdu vo vzťahu k uvedeniu právnych predpisov do súladu

81. Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy, ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlad, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.

82. Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy rozhodnutie ústavného súdu vydané podľa odseku 1 vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné.

83. V zmysle čl. 144 ods. 2 ústavy je právny názor ústavného súdu obsiahnutý v tomto náleze pre navrhovateľa záväzný.

84. Pokiaľ ide o právny názor, ktorým je zákonodarca v dôsledku vyhlásenia tohto nálezu viazaný pri plnení svojej povinnosti uviesť zákon do súladu s ústavou (čl. 125 ods. 3 veta druhá ústavy, § 91 ods. 2 zákona o ústavnom súde), tento je na základe skôr prezentovaných záverov ústavným súdom vyjadrený (jednak) v zmysle potreby redukcie zákonného textu v rozsahu ústavného nesúladu konštatovaného prvou časťou (bod 1) výroku tohto nálezu. Taký účinok je primárne vyvolaný už stratou účinnosti ústavným nesúladom zasiahnutých ustanovení (formulačnej pasáže v jednom z nich), a to dňom vyhlásenia tohto nálezu v zbierke zákonov. V tomto prípade (oproti povinnosti zákonodarcu legislatívne reagovať na derogačný nález ústavného súdu v kontexte predmetného právneho záveru) zástupne platí, že aj v prípade nevypustenia dotknutých ustanovení (časti jedného z nich) zo zákonného textu prostredníctvom legislatívneho procesu stratia po šiestich mesiacoch platnosť. V prípade normatívneho zásahu zákonodarcu v súlade s čl. 125 ods. 3 ústavy (§ 91 ods. 2 zákona o ústavnom súde) stratia platnosť už nadobudnutím účinnosti „redukčnej“ zmeny zákona. Zo strany zákonodarcu je totiž navyše potrebné reflektovať a do právnej úpravy premietnuť aj požiadavku vyjadrenú v bode 74 (v obsahovom kontexte bodu 77) tohto odôvodnenia reflektujúcu relevantnú judikatúru ústavného súdu, z ktorej možno rovnako vychádzať (PL. ÚS 8/2016). Pokiaľ bude zákonodarca považovať za potrebné rozšíriť zákonnú úpravu z dôvodu ochrany utajovaných skutočností, je to vecou jeho zváženia nad rámec nevyhnutnej ingerencie ústavného súdu týmto nálezom pri viazanosti ústavného súdu rozsahom a dôvodmi podaného návrhu podľa § 45 zákona o ústavnom súde (s poukazom na možné riešenie, resp. jeho obsahový prvok napr. v bode 69 *in fine* tohto odôvodnenia).

85. K záveru uvedenému v predchádzajúcom bode je pre objasnenie právneho názoru ústavného súdu v jeho nevyhnutných súvislostiach potrebné uviesť, že bezpečnostné záujmy Slovenskej republiky budú naďalej pri rozhodovaní o azyle a o doplnkovej ochrane zabezpečené obligatórnym vyžiadaním si stanoviska Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva (§ 19a ods. 9 zákona o azyle v redukovanom znení). Rozdiel oproti skoršej (ústavne nesúladnej) zákonnej úprave spočíva v tom, že meritórne rozhodujúci orgán (Migračný úrad Ministerstva vnútra Slovenskej republiky) bude zvažovať relevantné aplikačné kritérium [„nebezpečného pre bezpečnosť Slovenskej republiky“ na základe týmto nálezom nedotknutej úpravy § 13 ods. 5 písm. a), resp. § 13c ods. 2 písm. d) zákona o azyle] autonómne, teda bez viazanosti stanoviskom Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva. To umožní nielen reálny presun rozhodovania vo veci samej na orgán verejnej správy, ktorému je v správnom konaní zákonom kompetenčne zverený, ale aj naplnenie materiálnej možnosti súdnosprávneho prieskumu takého rozhodnutia, aktuálne eliminovanej kogentným znením § 13 ods. 5 písm. c) a § 13c ods. 4 písm. a) zákona o azyle (absolutizujúcim pre rozhodovanie v azylovom konaní stanoviska Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva ako fakticky meritórne rozhodujúceho orgánu). Prieskum správneho súdu získa svoj reálny podklad doplnením zákonnej úpravy popísaným v predchádzajúcom bode v obligatórnej časti (vo väzbe na bod 74 tohto odôvodnenia), prípadne aj v ďalších ústavným súdom skôr naznačených súvislostiach.

86. Podľa § 67 zákona o ústavnom súde pripájajú k tomuto rozhodnutiu odlišné stanoviská sudkyňa Jana Baricová a sudcovia Libor Duľa a Miloš Maďar, ktoré sa týkajú odôvodnenia rozhodnutia.

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

V Košiciach 15. marca 2023

Ivan Fiačan v. r.

predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky

PL. ÚS 15/2020

Odlišné stanovisko sudcov Jany Baricovej a Miloša Maďara k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 15/2020-63 z 15. marca 2023

1. Podľa § 67 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov pripájame svoje odlišné stanovisko k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) č. k. PL. ÚS 15/2020-63 z 15. marca 2023, ktorým vyslovil nesúlad § 13 ods. 5 písm. c), § 13c ods. 4 písm. d) a § 19a ods. 10 v časti „obsahujúce súhlas alebo nesúhlas s udelením azylu alebo s poskytnutím doplnkovej ochrany“ zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o azyle“) s čl. 46 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a vo zvyšnej časti návrhu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky [pôvodne Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“)] nevyhovel.

2. V úvode považujeme za potrebné predostrieť, že toto odlišné stanovisko nepodávame vo vzťahu k výroku derogačnej časti nálezu, ale do jeho časti nevyhovujúcej najmä vo vzťahu k najvyšším súdom namietaným referenčným ustanoveniam čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy. Pretože však plénum ústavného súdu hlasovalo o návrhu ako celku, nie o jednotlivých častiach výroku nálezu, naše odlišné stanovisko je tak doplnením jeho dôvodov.

3. Samotný derogačný výrok nálezu nenamietame z dôvodu, že v konečnom dôsledku bola neústavnosť namietaných ustanovení zákona o azyle vyslovená. Redukciu derogácie na nesúlad napadnutých ustanovení zákona o azyle „len“ s čl. 46 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy však nepovažujeme za dostatočnú a nestotožňujeme sa s nezohľadnením referenčných ustanovení čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy.

4. Väčšina pléna, aplikujúc test proporcionality (časť III.2.3. nálezu), pri zohľadnení práva na kontradiktórne konanie (body 69 až 72 nálezu) zhodnotila, že napadnuté zákonné ustanovenia § 13 ods. 5 písm. c), § 13c ods. 4 písm. d) a § 19a ods. 10 v časti „obsahujúce súhlas alebo nesúhlas s udelením azylu alebo s poskytnutím doplnkovej ochrany“ nespĺňajú predpoklady nevyhnutnosti pri obmedzovaní základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 tak, ako ich v rámci čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd stabilizovane interpretuje ústavný súd (k tomu aj body 38 a 39 nálezu).

5. Odôvodnenie nálezu v bodoch 40 a 41 prepája aplikovateľnosť referenčných základných práv podľa čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy na všetky typy konaní, ak sú kontradiktórne, vrátane správneho súdneho konania a v rozsahu relevantnom pre aktuálne posúdenie aj na azylové konanie. V namietanom porušení základného práva vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy sa súčasne implikuje i zásada (princíp) rovnosti účastníkov konania podľa čl. 47 ods. 3 ústavy. Odôvodnenie nálezu taktiež nepopiera, že túto zásadu (princíp) je potrebné v danej súvislosti interpretovať tak, že účastník konania musí mať možnosť zoznámiť sa s procesne relevantnými návrhmi protistrany, ako aj možnosť sa k nim následne vyjadriť, a že ústavné práva podľa čl. 48 ods. 2 a čl. 47 ods. 3 ústavy je potrebné chápať vo vzájomnej nadväznosti, keďže obe spadajú do konceptu všeobecného práva na spravodlivý súdny proces, ako aj práva na kontradiktórne konanie. Do výroku nálezu však väčšina pléna túto prepojenosť nepremietla.

6. Niet sporu o tom, že základná pochybnosť o ústavnosti návrhom napadnutých (a nálezom ústavného súdu derogovaných ustanovení) sa v prvom rade týka práve nemožnosti uplatnenia ústavného práva vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom (čl. 48 ods. 2 ústavy). Táto nemožnosť následne spôsobuje nerovnosť v konaní v neprospech žiadateľa o doplnkovú ochranu (čl. 47 ods. 3 ústavy). Tieto skutočnosti v konečnom dôsledku narúšajú právo na spravodlivý súdny proces (čl. 46 ods. 1 a 2).

7. Inými slovami, podľa nášho názoru hlavným ústavným problémom v tomto prípade nie je to, že utajovaná správa spravodajských služieb s negatívnym stanoviskom vo vzťahu k žiadateľovi je *de iure* zamietnutím jeho žiadosti o doplnkovú ochranu v správnom konaní (a potenciálne aj v správnom súdnom konaní). Bez zohľadnenia špecifík prípadu, a to najmä úrovne nevyhnutnosti nesprístupnenia utajovaných skutočností, zostáva pre žiadateľa správa

nedostupná. Dôkaz, ku ktorému nemá účastník *en bloc* prístup a nemá ho ako vyvrátiť, je vždy zásadným zásahom do práva na spravodlivý súdny proces. Skutočnosť, že správa spravodajských služieb nebude po derogácii automatickým dôvodom na zamietnutie žiadosti o doplnkovú ochranu, neznamená, že je takýto postup automaticky ústavne konvalidovaný. Žiadateľovi totiž bude stále upreté právo vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom (čl. 48 ods. 2 ústavy), pričom v namietanom porušení základného práva vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy je implikovaná i zásada rovnosti účastníkov konania podľa čl. 47 ods. 3 ústavy (k tomu aj bod 41 nálezu).

8. Potenciálne okresanie derogácie ustanovenia vo vzťahu k ústavnému právu „vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom“ môže byť ale obmedzené. I to však musí byť založené na poskytnutí dostatočných záruk, ktorými sa zabezpečí rovné postavenie jednotlivca v správnom a správnom súdnom konaní. Aktuálne v správnom konaní absentuje akékoľvek zabezpečenie proti zneužitiu výkonnej moci (t. j. proti stanovisku spravodajských služieb). Ak by hodnotenie spravodajských služieb nebolo *de iure* záväzné, potom v správnom konaní stále nebude možné riešiť jeho obsah žiadateľom a vo väčšine prípadov ani zamestnancom ministerstva. Inými slovami, na procese v správnom konaní sa nič nezmení a postavenie žiadateľa zostáva absolútne nerovné. Ak by ale previerka pre zamestnancov migračného úradu musela byť povinná (príp. by mali v zákone o utajovaných skutočnostiach výnimku), aby sa títo pri rozhodovaní mohli s dôvodmi stanoviska oboznámiť (a neohrozili by tým utajované skutočnosti), možno pripustiť, že by tým mohla byť ako-tak vyvážená nevedomosť žiadateľa v správnom konaní. Pracovník ministerstva by následne dôvody/informácie uvedené v správe spravodajských služieb mohol u žiadateľa určitým spôsobom verifikovať (napr. konfrontáciou).

9. Základné právo na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy nemožno podľa nášho názoru chápať iba vo vzťahu k rozhodnutiu orgánu verejnej správy, ktorý je povinný akceptovať stanovisko spravodajských služieb, ale i na prípadné správne súdne konanie, v ktorom sa už princíp kontradiktórnosti premieta cez § 5 ods. 1 Správneho súdneho poriadku v spojení s čl. 9 Civilného sporového poriadku, rovnako ako sa princíp rovnosti účastníkov konania uplatňuje priamo v § 5 ods. 9 Správneho súdneho poriadku.

10. Kontradiktórna povaha správneho súdneho konania sa prejavuje ako *„spor o zákonnosť“* správneho aktu alebo inej veci. Obsah princípu rovnosti sa tak prejavuje ako tzv. funkčná rovnosť spočívajúca v takom procesnom postupe správneho súdu, pri ktorom by sa každému účastníkovi konania umožnilo v rovnakej miere realizovať jeho procesné oprávnenia. To, či účastník konania svoje procesné oprávnenia aj reálne využije a v akej kvalite, už netvorí obsah princípu rovnosti. Procesná rovnosť sa sústreďuje výlučne do zabezpečenia akejsi pomyselnej rovnakej štartovacej čiary pre všetkých účastníkov konania. V tejto súvislosti sa princíp rovnosti funkčne a komplementárne dopĺňa s princípom kontradiktórnosti v tom zmysle, že účastníkovi konania má byť zásadne umožnené reagovať na realizáciu všetkých procesných oprávnení iného účastníka v záujme zabezpečenia negácie jeho neodôvodnenej procesnej výhody (k tomu bližšie *Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol.* Správny súdny poriadok. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2017, s. 77 a 78).

11. Vychádzajúc z uvedeného, nevidíme žiaden rozumný dôvod na redukciu derogácie navrhovateľom namietaných ustanovení zákona o azyle iba na ich rozpor s čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy (pozri aj sp. zn. PL. ÚS 8/2016, bod 106). Ak bolo porušené právo na spravodlivý súdny proces, tak tomu bolo podľa nášho názoru práve kvôli nemožnosti žiadateľa o doplnkovú ochranu vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom (t. j. k nesprístupnenému stanovisku Slovenskej informačnej služby, resp. Vojenského spravodajstva o nebezpečnosti žiadateľa pre bezpečnosť Slovenskej republiky), ktorá následne viedla k nerovnému postaveniu účastníka konania. Tak ako už bolo naznačené v návrhu na začatie konania (bod 44 nálezu), ako aj v tomto odlišnom stanovisku, práve nemožnosť účastníka konania vyjadriť sa k utajovanej správe bola centrálnym dôvodom, na ktorý najvyšší súd spochybnil ústavnú konformitu napádanej právnej úpravy.

12. Ak vychádzame z dnes už nespochybniteľnej premisy, že povinnosťou všeobecných súdov je interpretovať procesné ustanovenia a princípy spravodlivého procesu predovšetkým z pohľadu účelu a zmyslu ochrany ústavou (resp. kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou) garantovaných základných práv a slobôd (aj k tomu bod 41 nálezu) a kontradiktórnosti správneho súdneho procesu, hoci aj čiastočne zúženej vzhľadom na charakter a predmet tohto konania, ktorým je preskúmavanie zákonnosti rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy

správnymi súdmi (napr. II. ÚS 37/08) a plne uplatniteľnému princípu rovnosti účastníkov správneho súdneho konania, mal byť podľa nášho názoru vyslovený aj rozpor namietaných ustanovení zákona o azyle aj s čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy, a to i z dôvodu, že tieto články ústavy nie sú iba apendixom čl. 46 ods. 1 ústavy, ale sú samostatnými základnými právami uplatňujúcimi sa v správnom súdnom konaní.

13. Článok 46 ods. 1 ústavy v sebe implikuje právo na spravodlivé súdne konanie, ktorého základné princípy sú explicitne vyjadrené v čl. 47 až 50 ústavy (*Orosz, L., Svák, J. a kol.* Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021, s. 618). Táto premisa nadväzuje na rozsiahlu judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorá čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd interpretuje aj s ohľadom na predmetné základné princípy súdneho konania. Je pravdou, že porušenie čl. 46 ods. 1 ústavy možno v konkrétnom prípade naplniť aj cez obsah čl. 47 ods. 3 ústavy a čl. 48 ods. 2 ústavy, avšak vytváranie „pseudorozdielov“ medzi týmito vzájomne prepojenými základnými princípmi spravodlivého konania môže vyústiť k neželanému rozporu s predchádzajúcou rozhodovacou činnosťou ústavného súdu (najmä sp. zn. PL. ÚS 8/2016), a tým aj k oslabovaniu predvídateľnosti rozhodovania a s ním spojeným princípom právnej istoty.

V Košiciach 15. marca 2023

Jana Baricová
sudkyňa

Miloš Maďar
sudca

PL. ÚS 15/2020

Odlišné stanovisko sudcu Libora Duľu
k nálezu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky
č. k. PL. ÚS 15/2020 z 15. marca 2023

1. V súlade s § 67 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) pripájam k nálezu pléna ústavného súdu č. k. PL. ÚS 15/2020 z 15. marca 2023 (ďalej len „nález“) svoje odlišné stanovisko, ktoré sa týka jeho odôvodnenia. Nálezom ústavný súd vyslovil, že ustanovenia § 13 ods. 5 písm. c), § 13c ods. 4 písm. d), § 19a ods. 10 v časti „obsahujúce súhlas alebo nesúhlas s udelením azylu alebo s poskytnutím doplnkovej ochrany“ zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s čl. 46 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a vo zvyšnej časti podanému návrhu nevyhovel, pričom v rámci vysloveného právneho názoru (bod 83 s odkazom na body 74 a 77 odôvodnenia nálezu) požaduje (okrem redukcie pokrytej prvým výrokom nálezu) aj obsahovú zmenu dotknutej zákonnej úpravy.
2. Toto odlišné stanovisko nemá povahu nesúhlasu s výrokom nálezu. Má povahu doplňujúceho stanoviska k jeho odôvodneniu a vyjadruje okolnosť, ktorá v odôvodnení (v jeho závere) chýba v kontexte rozsahu a obsahu ústavným súdom požadovanej (v jeho právnom názore vyjadrenej) zmeny, resp. doplnenia zákonnej úpravy. Predmetná okolnosť vyjadruje jeden z aspektov materiálnej vykonateľnosti predmetného nálezu (súvisiacej s požiadavkou prejudiciality pre daný typ návrhového subjektu), teda možnosti jeho využitia v konaní všeobecného súdu, ktoré bolo prerušené na účel podania návrhu na konanie o súlade právnych predpisov (a v nadväznosti na to možnosti využitia i v širšom okruhu aplikačnej praxe týkajúcej sa prieskumu rozhodnutí Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky o azyle a o doplnkovej ochrane vydaných pred zmenou právneho stavu vyvolanou derogačným nálezom ústavného súdu).
3. Z môjho uhla pohľadu mali byť za bod 85 odôvodnenia nálezu pripojené body 86 až 88, ktorými by bolo odôvodnenie (okrem bodu o pripojení odlišných stanovísk) zavŕšené, a to v nasledujúcom znení:

«86. Zároveň je právny názor ústavného súdu (záväzný pre zákonodarcu s ústavnou relevanciou označenou v predchádzajúcich bodoch) doplnený záverom, že v nadväzujúcom (a neoddeliteľnom) kontexte nie je možné zistený ústavný nesúlad odstrániť bez úpravy, ktorá by nový právny stav (generovaný derogačným nálezom ústavného súdu) umožňovala použiť aj pri prieskume už právoplatných rozhodnutí o azyle a o doplnkovej ochrane, ktorý prebieha alebo (pri dodržaní zákonných lehôt) môže byť vykonaný v správnom súdnom konaní (v konaní o správnej žalobe vo veciach azylu a v následnom konaní o kasačnej sťažnosti), kam patrí aj konanie prerušené vo veci, z ktorej vzišiel návrh na konanie ústavného súdu zavŕšené týmto nálezom. Také riešenie je potrebné v dôsledku intertemporálnych účinkov derogačného nálezu ústavného súdu podľa čl. 125 ods. 3 ústavy ex nunc (teda strata účinnosti ústavným nesúladom zasiahnutých ustanovení až dňom vyhlásenia nálezu ústavného súdu v zbierke zákonov). Ústavným súdom (týmto jeho právnym názorom) definovaný parameter spätných časových účinkov zákonnej úpravy je legitímnou a na dosiahnutie účelu tohto nálezu (uvedenie zákona do súladu s ústavou) nevyhnutnou požiadavkou bez konfliktu s vecne odlišnou úpravou podľa čl. 50 ods. 6 ústavy, ktorá sa týka posudzovania trestnosti činu a ukladania trestu (k takému postupu ústavného súdu pozri uznesenie č. k. PL. ÚS 5/2021-8 z 12. mája 2021 v bode 20.3) . Princíp retroaktivity priaznivej pre delikventa odvodený od naostatok označeného ústavného ustanovenia inkorporoval do svojej judikatúry aj navrhovateľ, avšak len ak ide o správne trestanie. V tom prípade by správny súd nazeral na preskúmavané rozhodnutie optikou novej právnej úpravy, ak je výhodnejšia pre správneho delikventa (č. k. 4Asan/2/2019 z 5. novembra 2019 publikované v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky pod R 20/2021). V posudzovanom prípade však o správne trestanie nejde, z čoho vyplýva pri súdno-správnom prieskume postupu a rozhodnutia žalovaného uplatnenie retrospektívneho pohľadu zodpovedajúceho právnemu stavu účinnému v čase konania a rozhodovania orgánu verejnej

správy. Práve v dôsledku uvedenej okolnosti je potrebné na účel použiteľnosti tohto derogačného nálezu v navrhovateľom prerušenom konaní použiť postup popísaný v prvej vete tohto bodu (k možnosti legislatívneho ustanovenia spätných účinkov zmenenej právnej úpravy jej prechodným ustanovením, a to aj vo vzťahu k prieskumu rozhodnutí orgánov verejnej správy správnym súdom, pozri uznesenie č. k. PL. ÚS 3/2019-86 z 12. októbra 2022).

87. Spôsobom popísaným v predchádzajúcom bode je teda eliminovaná okolnosť, že pri pôvodnom rozhodovaní orgánu verejnej správy (následne preskúmavanom správnym súdom) bol použitý zákon v platnom a účinnom znení a jeho rozhodnutie je teda z uvedeného hľadiska správne, resp. pri použití relevantnej právnej úpravy iné rozhodnutie ani nebolo možné (k tomu uznesenie č. k. PL. ÚS 6/2021-9 z 26. mája 2021 v bode 32). Nazerajúc na vec pohľadom požadovaného doplnenia právnej úpravy (s ustanoveným spätným časovým účinkom), pôjde potom o objektívnu, právnou fikciou založenú chybu rozhodovania správneho orgánu, ktorá bude napravená v novom konaní nevyhnutne vyvolanom kasáciou rozhodnutia orgánu verejnej správy správnym súdom. Na rozdiel od naostatok opísaného postupu v správnom „prvokonaní“ (doposiaľ nepodrobenom súdno-správnemu prieskumu) sa nový právny stav podkladu na rozhodovanie o azyle a o doplnkovej ochrane (redukované znenie zákona v kontexte objasnenom v bodoch 83 a 84 tohto odôvodnenia) uplatní bez ohľadu na ústavným súdom požadovanú doplnkovú (intertemporálne spätnú) zákonnú úpravu (z dôvodov uvedených v nasledujúcom bode in fine).

88. V obsahovej nadväznosti vymedzenie potreby požadovanej doplnkovej úpravy prechodným ustanovením sa netýka právoplatne skončených správnych konaní, pokiaľ rozhodnutie v nich už nie je (k momentu vyhlásenia tohto nálezu v zbierke zákonov nebude) možné napadnúť v správnom súdnom konaní. Oproti tomu pre správne a správne súdne konania, v ktorých bude (v časti z nich na základe požadovanej doplnkovej úpravy prechodným ustanovením) možné využiť nový právny stav, platí, že pri rozhodovaní orgánu verejnej správy – Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (primárnom alebo opätovne vyvolanom kasačným rozhodnutím správneho súdu) popísaný problém (intertemporálny aspekt) použitia novej právnej úpravy spôsobu konania a rozhodovania o azyle a o doplnkovej ochrane nevznikne. Bude totiž vyriešený jej okamžitou aplikabilitou ako úpravy procesnej, zároveň spôsobilej vyvolať konštitutívne účinky meritórneho rozhodnutia (k tomu z aktuálnej judikatúry pozri uznesenia č. k. PL. ÚS 24/2020-13 z 21. októbra 2020 v bode 40, č. k. PL. ÚS 5/2021-8 z 12. mája 2021 v bode 26 a č. k. PL. ÚS 6/2021-9 z 26. mája 2021 v bode 35).«

4. Tieto tézy nadväzujú na potrebu zosúlaďovacej úpravy pre daný prípad popísanej v bode 84 odôvodnenia nálezu, a to v procesnom kontexte čl. 125 ods. 3 ústavy a § 91 ods. 2 zákona o ústavnom súde. Vyjadrujú potrebu riešiť otázku uvedenia právnych predpisov rôznej právnej sily do súladu prostredníctvom rozhodovania ústavného súdu nielen z vecného, ale aj z intertemporálneho hľadiska. Predmetnej okolnosti sa ústavný súd v podobných prípadoch často vyhol, resp. nebral ju do úvahy, či už (primárne) vo vzťahu k podmienke prejudiciality návrhu všeobecného súdu v konaní o súlade právnych predpisov, alebo (finálne) vo vzťahu k otázke „čo ďalej“ po vyhovení takému návrhu ústavným súdom. Taký postup čiastočne pretrval aj pri aktuálnom rozhodovaní. Popis účinkov nálezu v časti V jeho odôvodnenia obsahuje citáciu čl. 125 ods. 3 a 6 a čl. 144 ods. 2 ústavy, všeobecnú charakteristiku normatívnych účinkov nálezu a aplikačný „návod“ na ďalšie rozhodovanie (s týmto obsahom odôvodnenia sa plne stotožňujem). Nerieši však otázky popísané v bode 3 tohto odlišného stanoviska vo vzťahu k prerušenému konaniu navrhovateľa, a teda kontextuálne ani využiteľnosť nálezu pri rozhodovaní v ďalších konaniach o správnosúdnom prieskume už v čase vyhlásenia nálezu právoplatných rozhodnutí o azyle a o doplnkovej ochrane, resp. sprostredkovane v takto vyvolaných konaniach o kasačnej sťažnosti. Také „mlčanie“ evokuje (môže evokovať) predstavu, že aj v konaniach označených v predchádzajúcej vete sa má rozhodnúť/rozhodovať v rozsahu vyvolanej zmeny a normatívne sa „neobzerať späť“ (pritom má takto postupovať prieskumný súd vo vzťahu k právnemu podkladu preskúmavaného právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy!).

5. Konštatácia záväznosti právneho názoru ústavného súdu pre všeobecný súd podľa čl. 144 ods. 2 ústavy (resp. v zákonnej vykonávacej verzii aktuálnej pre tento prípad podľa § 131 Správneho súdneho poriadku) totiž nepostačuje. Právny názor ústavného súdu (resp. jeho rozhodnutie v konaní o súlade právnych predpisov) k všeobecnému súdu (či už je navrhovateľom v predmetnom konaní, alebo nie) „dorazí“ prostredníctvom buď negatívneho rozhodnutia (ktoré nezmení vecne relevantný právny stav), alebo v prípade derogačného nálezu

ústavného súdu generovaním zmeny normatívneho podkladu na rozhodovanie. Keď teda ústavný súd využije svoju právomoc „negatívneho zákonodarcu“, je potrebné počítať s nielen vecným, ale aj temporálnym účinkom takého zásahu do právneho poriadku plodiacim aj štandardný aplikačný konflikt skoršieho a nového právneho stavu pri rozhodovaní v konkrétnej veci. V konaní o súlade právnych predpisov nejde o individuálne rozhodovanie (aj keď je navrhovateľom všeobecný súd, ktorý prerušil konanie), ale v prípade vyslovenia nesúladu právnych predpisov o výlučne normatívnu zmenu. Aj keď dotknutá zmena má byť v rozhodovaní všeobecného súdu ako navrhovateľa využiteľná (podmienka prejudiciality), taká využiteľnosť neprekračuje ani nenarúša rámec generality práva ako právnej normy, ktorej zmena je produktom konania o súlade právnych predpisov (a navyše podľa osobitnej a kogentnej úpravy čl. 125 ods. 3 ústavy má na derogačný nález ústavného súdu nadviazať legislatívne činnosť orgánu, ktorý ústavne nesúladný právny predpis vydal, čím sa až proces zosúladenia právnych predpisov zavŕši).

6. Ako vyplýva zo skoršieho textu, využiteľnosť zmeny právneho stavu vyvolanej rozhodnutím ústavného súdu nie je v prípade tohto nálezu problematická pre prvorozhodovanie alebo opätovné rozhodovanie orgánu verejnej správy (po kasačnom postupe správnych súdov v jeho inštančnej postupnosti), ale pre samotnú možnosť zrušiť preskúmavané rozhodnutie ako zákonné (a podľa právneho stavu v čase rozhodovania jedine možné), ktorým teda nemohlo byť zasiahnuté do subjektívnych práv. Tento princíp platí vo vzťahu k základným právam a slobodám aj pre rozhodovanie v konaní o ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy.
7. Legislatívna zmena so spätnými (retroaktívnymi) účinkami nevyhnutná na účel riešenia nesúladu právnych predpisov, vyjadrená právnym názorom ústavného súdu a obligatórna pre orgán, ktorý právny predpis vydal (na základe ústavného a vykonávacieho zákonného príkazu), taký problém rieši. To platí vo vzájomnej spojitosti ako podmienky prejudiciality, tak aj postupu všetkých dotknutých orgánov po vyslovení nesúladu právnych predpisov ústavným súdom.

V Košiciach 15. marca 2023

Libor Duľa
sudca

Vydavateľ Zbierky zákonov Slovenskej republiky, správca obsahu a prevádzkovateľ právneho a informačného portálu Slov-Lex dostupného na webovom sídle www.slov-lex.sk je
Úrad vlády Slovenskej republiky, Námestie slobody 1, 813 70 Bratislava,
tel.: 02 888 91 131, e-mail: helpdesk@slov-lex.sk.