ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2024

Vyhlásené: 14. 2. 2024 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

**13**

**NÁLEZ**
**Ústavného súdu Slovenskej republiky**
PL. ÚS 17/2022-96
**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, Rastislava Kaššáka, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského (sudca spravodajca) o návrhu **Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky** na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 48 ods. 2 písm. h) a § 125 ods. 6 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. l ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 4, čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 47 Charty základných práv Európskej únie takto

**r o z h o d o l :**

1. Ustanovenia § 33 ods. 6 písm. o) a § 48 ods. 2 písm. h) zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov 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 .**

**O d ô v o d n e n i e :**

**I.**
**Návrh na začatie konania**

1. Ústavnému súdu bol 8. marca 2022 doručený návrh Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“ alebo „navrhovateľ“), zastúpeného predsedníčkou senátu JUDr. Elenou Berthotyovou, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade ustanovení zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“) uvedených v záhlaví tohto rozhodnutia s ústavou a Chartou základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“).
2. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 17/2022-33 z 13. decembra 2022 prijal návrh navrhovateľa na ďalšie konanie v celom rozsahu.
3. Navrhovateľ v návrhu uviedol, že ako správny súd rozhoduje o kasačnej sťažnosti Riaditeľstva hraničnej a cudzineckej polície Banská Bystrica (ďalej len „žalovaný“) proti rozsudku

Krajského súdu v Banskej Bystrici (ďalej len „krajský súd“) č. k. 73S/3/2020-161 z 24. marca 2021, ktorým bolo zrušené rozhodnutie žalovaného č. PPZ-HCP-BB1-60-001/2020 z 21. apríla 2020 o zamietnutí odvolania Houssema Guesmiho, narodeného 14. 7. 1991, Tuniská republika (ďalej len „žalobca“), a o potvrdení rozhodnutia oddelenia cudzineckej polície Policajného zboru Banská Bystrica (ďalej len „prvostupňový správny orgán“) č. PPZ-HCP-BB5-336-047/2020-PP zo 14. februára 2020, ktorým bol žalobcovi podľa § 50 ods. 1 písm. a) zákona o pobyte cudzincov zrušený trvalý pobyt.

4. Prvostupňový správny orgán zrušil žalobcovi trvalý pobyt udelený 15. novembra 2019 podľa § 50 ods. 1 písm. a) zákona o pobyte cudzincov, pretože zistil skutočnosť, ktorá je dôvodom na zamietnutie žiadosti o udelenie trvalého pobytu. Podľa § 48 ods. 2 písm. h) zákona o pobyte cudzincov totiž policajný útvar zamietne žiadosť o udelenie trvalého pobytu, ak stanovisko Slovenskej informačnej služby podľa § 125 ods. 6 zákona o pobyte cudzincov obsahuje nesúhlas s udelením trvalého pobytu. Žalovaný zamietol odvolanie žalobcu a prvostupňové rozhodnutie potvrdil, pričom v dôvodoch svojho rozhodnutia uviedol, že nesúhlasné stanovisko Slovenskej informačnej služby sa stalo rozhodujúcim podkladom pre naplnenie zákonného dôvodu na zrušenie trvalého pobytu žalobcovi.

5. Krajský súd preskúmal napadnuté rozhodnutie žalovaného, ako aj rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu a rozhodnutie žalovaného zrušil, pričom v dôvodoch rozsudku uviedol, že žalobné námietky žalobcu o nepreskúmateľnosti rozhodnutia žalovaného sú dôvodné, rozhodnutiami bolo porušené právo žalobcu na spravodlivý proces a rozhodnutia žalovaného boli nedostatočne odôvodnené.

6. Žalovaný v kasačnej sťažnosti namietal, že pri rozhodovaní o zrušení trvalého pobytu nebolo možné postupovať iným spôsobom ako aplikáciou § 50 ods. 1 písm. a) s poukazom na § 48 ods. 2 písm. h) a § 125 ods. 6 zákona o pobyte cudzincov a že z dikcie § 50 ods. 1 písm. a) zákona o pobyte cudzincov vyplýva, že zákonodarca striktne ukladá policajnému útvaru v prípade nesúhlasného stanoviska Slovenskej informačnej služby zrušiť cudzincovi trvalý pobyt na území Slovenskej republiky bez možnosti iného riešenia. Zdôraznil, že nedisponoval oprávnením na odtajnenie obsahu informácie Slovenskej informačnej služby a vzhľadom na charakter jej utajenia nebolo možné, aby obsah tejto písomnosti bol bližšie špecifikovaný. Zároveň dôvodil, že krajský súd sa neoboznámil so stanoviskom Slovenskej informačnej služby napriek tomu, že mal túto možnosť, čím neprispel k zisteniu materiálnej pravdy, na predmetnú vec aplikoval názory ústavného súdu vyslovené v náleze sp. zn. PL. ÚS 8/2016 z 12. decembra 2018 (vydanom v konaní o súlade § 120 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov s čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3, čl. 48 ods. 2 v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 4 ústavy a čl. 47 charty, pozn.), hoci vo veci bolo rozhodnuté podľa iných zákonných ustanovení, čím došlo k nesprávnej aplikácii rozhodovacej činnosti ústavného súdu na daný prípad.

7. Počas konania o kasačnej sťažnosti proti rozsudku krajského súdu sa navrhovateľ oboznámil s utajovanou skutočnosťou (stanoviskom Slovenskej informačnej služby č. SIS-65-121-1/2019, ako aj s písomnosťou Slovenskej informačnej služby č. SIS-65-51-V-143-4/2019) v režime utajenia „Dôverné“ a dospel k záveru, že ustanovenia § 48 ods. 2 písm. h) a § 125 ods. 6 zákona o pobyte cudzincov môžu byť v nesúlade s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 4, čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy a s čl. 47 charty. Preto uznesením sp. zn. 2Sak/2/2021 z 15. februára 2022 konanie o kasačnej sťažnosti prerušil a po právoplatnosti tohto uznesenia podal návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy.

8. V návrhu navrhovateľ zdôraznil, že v zmysle napadnutých ustanovení zákona o pobyte cudzincov nie sú pre správny orgán podstatné dôvody, na základe ktorých spravodajská služba nesúhlasí s udelením pobytu, podstatná je iba existencia stanoviska Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva (posudzujúcich nebezpečnosť žiadateľa pre bezpečnosť Slovenskej republiky z hľadiska ohrozenia záujmu, ktorého ochrana patrí do pôsobnosti Slovenskej informačnej služby alebo Vojenského spravodajstva) obsahujúceho nesúhlas s udelením trvalého pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny staršieho ako 14 rokov (ďalej len „cudzinec“). Stanovisko je pre správny orgán záväzné. Navrhovateľ poukázal i na to, že pri prijímaní zákona č. 108/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o pobyte cudzincov a ktorý zaviedol do zákona o pobyte cudzincov napadnuté ustanovenia, predkladateľ v dôvodovej správe neuviedol žiadne dôvody takejto zmeny.

9. Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov navrhovateľ odôvodnil, pokiaľ ide o súlad napadnutých ustanovení s ústavou, tak, že zásada rovnosti účastníkov konania (predchádzajúceho uvedenému rozsudku) je narušená tým, že správny orgán má k dispozícii dôkazy (utajované skutočnosti), ktorými cudzinec nedisponuje a nemá žiadnu možnosť sa s nimi oboznámiť. Tieto dôkazy nie sú súčasťou spisu a ani správny orgán, ba ani správny súd v konaní o správnej žalobe utajovanú skutočnosť cudzincovi v žiadnom rozsahu a v žiadnej forme nesprístupňuje. Účastníkovi konania (cudzincovi) sa preto odníma možnosť vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom, narúša sa princíp kontradiktórnosti a rovnosti zbraní. V prípade administratívneho konania a rovnako aj konania na základe správnej žaloby a kasačnej sťažnosti sa takto pre účastníka vytvárajú podstatne nevýhodnejšie podmienky na preukázanie jeho tvrdení, než akými disponuje druhý účastník konania (orgán verejnej správy). Napadnuté ustanovenia popierajú princíp rovnosti účastníkov súdneho konania a nie sú v súlade s čl. 47 ods. 3 ani s čl. 48 ods. 2 ústavy.

10. Nesúlad s čl. 46 ods. 1 ústavy podľa navrhovateľa vyplýva zo skutočnosti, že stanovisko Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva má obsahovať iba súhlas alebo nesúhlas s udelením pobytu, preto napadnuté ustanovenia nemôžu vyhovovať štandardu spravodlivého konania. Ústavne je podľa navrhovateľa neprijateľné, aby rozhodovanie o udelení trvalého pobytu (resp. v danom prípade rozhodovanie o zrušení udeleného pobytu) štátneho príslušníka tretej krajiny staršieho ako 14 rokov bolo založené výhradne na stanovisku Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva, ktoré obsahuje súhlas alebo nesúhlas s udelením pobytu, pretože tým napadnutá právna úprava v konečnom dôsledku zveruje rozhodnutie o pobyte cudzinca výlučne Slovenskej informačnej službe, ktorá je tak *„suverénom“* rozhodovania. Navyše, keď sa dotknutý žiadateľ, resp. štátny príslušník tretej krajiny, ktorému už bol udelený pobyt, ani nedozvie žiadne dôvody stanoviska, pre ktoré jeho žiadosti nebolo vyhovené (resp. pre ktoré bol jeho pobyt zrušený), dochádza tým k popretiu práva účastníka konania (cudzinca) na také odôvodenie rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dá odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky.

11. Napadnuté ustanovenia nerešpektujú ani potrebu hľadania spravodlivej rovnováhy medzi závažnosťou obmedzenia základného práva a hodnotou cieľa, ktorý štát sleduje obmedzením tohto práva (princíp proporcionality). Ak by oboznámenie účastníka konania s plným znením utajovanej skutočnosti malo znamenať popretie základného účelu zákona o utajovaných skutočnostiach, možno akceptovať, že správny orgán rozhodujúci o verejných subjektívnych právach účastníkovi konania oznámi len pre konanie relevantný obsah takej skutočnosti, a to v primeranej forme (anonymizované, či súhrnné údaje).

12. Pokiaľ ide o súlad napadnutých ustanovení s chartou, navrhovateľ argumentuje judikatúrou Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) vzťahujúcou sa na čl. 47 charty. Poukazuje pritom 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. Východiská pre uvažovanie senátu najvyššieho správneho súdu v prejednávanej veci, v ktorých senát vidí nesúlad napadnutých ustanovení... s čl. 47 Charty, obsahuje rozhodnutie Veľkej komory SD EÚ o predbežnej otázke v prípade ZZ proti Secretary of State for the Home Department, (rozsudok z 4. júna 2013, ZZ/Secretary of State for the Home Department, C-300/11, EU:C:2013:363).“*. Súdny dvor v citovanej veci rozhodol, že čl. 30 ods. 2 a čl. 31 smernice 2004/38 v spojení s čl. 47 charty sa majú vykladať tak, že vyžadujú, aby v prípade, ak vnútroštátny orgán dotknutej osobe nesprístupní presné a úplné dôvody, na ktorých sa zakladá rozhodnutie prijaté na základe čl. 27 tejto smernice, ako ani s tým súvisiace dôkazy, vnútroštátny súd zabezpečil, že sa to obmedzí na nevyhnutnú mieru a že sa *„dotknutej osobe v každom prípade oznámi podstata týchto dôvodov spôsobom, pri ktorom sa zohľadní nevyhnutný dôverný charakter dôkazov“*.

13. Navrhovateľ konštatuje, že ako Súdny dvor, tak aj Európsky súd pre ľudské práva *„zdôrazňujú zásadu účinného opravného prostriedku a spravodlivého súdneho konania a nepriznávajú štátom právo 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 opatrenia 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.“*.

14. 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

### II.1. Stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky:

15. Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) sa v stanovisku z 2. mája 2023 s návrhom nestotožňuje a žiadala nevyhovieť mu. K vyjadreniu predseda národnej rady priložil návrh napadnutého zákona s dôvodovou správou (tlač 816) a prepis rozpravy z 28. schôdze národnej rady z 13. marca 2018, počas ktorej sa prerokoval návrh novely zákona o pobyte cudzincov (zákon č. 108/2018 Z. z.).

16. Poukázala na nález ústavného súdu č. k. PL. ÚS 8/2016-131 z 12. decembra 2018, rozsudok Súdneho dvora zo 4. júna 2013 vo veci ZZ proti Secretary of State for the Home Department, C-300/11 (zvýrazňujúc, že predmetom veci bolo zrušenie práva na pobyt a zamietnutie vstupu z dôvodu verejnej bezpečnosti občanovi Európskej únie) a rozsudok Súdneho dvora z 22. septembra 2022 vo veci GM proti Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, C-159/21 (týkajúci sa odňatia postavenia utečenca a zamietnutia poskytnutia doplnkovej ochrany). Národná rada ďalej uviedla, že udeľovanie trvalého pobytu štátnym príslušníkom tretích krajín nie je v práve Európskej únie upravené, pretože toto *„upravuje iba udeľovanie dlhodobého pobytu štátnym príslušníkom tretích krajín v smernici Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom... v tomto prípade sa teda čl. 47 charty ani vyššie uvedené rozsudky neuplatňujú, nakoľko sa nevykonáva právo Európskej únie“*. Národná rada poukázala i na rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva vo veciach Regner proti Českej republike (sťažnosť č. 35259/11, rozsudok z 19. 9. 2017, bod 147), Al-Nashif proti Bulharsku (sťažnosť č. 50963/99, rozsudok z 20. 6. 2022, bod 137) a Liu proti Rusku (sťažnosť č. 29157/09, rozsudok z 8. 3. 2012, bod 99), z ktorých zvýraznila záruky spočívajúce v informovanosti rozhodujúceho nezávislého orgánu (súdu) o dôvodoch, na ktorých je sporné rozhodnutie založené, aj keď tieto dôvody nie sú verejne prístupné; jeho právomoc zrušiť sporné rozhodnutie založené na zistení správneho orgánu o existencii hrozby pre národnú bezpečnosť, ak ho považuje za svojvoľné, pričom súd preskúma, či bola dosiahnutá spravodlivá rovnováha medzi verejným záujmom a právami jednotlivca.

### II.2. Stanovisko vlády:

17. Vláda Slovenskej republiky, zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), v stanovisku zo 6. marca 2023 uviedla, že sa s návrhom navrhovateľa nestotožňuje a navrhuje, aby ústavný súd návrhu nevyhovel.

18. Vláda zastáva názor, že napadnuté ustanovenia zákona o pobyte cudzincov nie sú v rozpore so zásadou rovnosti účastníkov ani s právom na spravodlivé súdne konanie a samotné napadnuté ustanovenia nesúlad s referenčnými ústavnými normami a ani s chartou nezakladajú. S ústavnými obavami navrhovateľa vláda nesúhlasí. Iba skutočnosť, že účastníkovi konania nie je daná možnosť oboznámiť sa s dôkazmi, ktoré dôvodne požívajú ochranu podľa zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane utajovaných skutočností“) a účastník nemá možnosť sa k nim vyjadriť, ešte neznamená, že účastníkovi konania nie je poskytnutá ochrana jeho práv podľa ústavy a charty. Garantom ochrany jeho práv je súd, ktorý sa s informáciami oboznámiť môže. Právo na oznámenie všetkých dôkazov nie je absolútne, môže podliehať obmedzeniam za predpokladu, že nejde o zásah do jeho podstaty, zásah sleduje legitímny cieľ (ochrana národnej bezpečnosti) a rešpektuje sa zásada primeranosti a účelnosti. Súd realizujúci prieskum rozhodnutia správneho orgánu založenom na negatívnom stanovisku Slovenskej informačnej služby

preskúmava podstatu dôvodov tvoriacich základ tohto stanoviska a vyžaduje od Slovenskej informačnej služby poskytnutie informácií týkajúcich sa bezpečnostnej rizikovosti. Zaručenie úplnej kontradiktórnosti v týchto prípadoch nie je možné.

19. Aj v prípade, že by sa dotknutej osobe oznamovala (iba) podstata dôvodov týkajúcich sa verejnej bezpečnosti, ostalo by úlohou súdu vyvažovať jej postavenie svojou činnosťou. Navyše, zákon o ochrane utajovaných skutočností neumožňuje z informácie, ktorá je utajovanou skutočnosťou, vytvoriť obsahovo novú informáciu, ktorej obsah tvorí podstata tej pôvodnej, bez toho, aby takáto novovytvorená informácia nebola utajovanou skutočnosťou. Pritom ani ustanovenie § 125 ods. 6 zákona o pobyte cudzincov výslovne nezakazuje dôvody nesúhlasného stanoviska uvádzať. Napadnutá právna úprava je síce založená na dôvere v spravodajské služby, avšak ich činnosť je limitovaná právnou úpravou, podlieha politickej kontrole, vnútorným kontrolným mechanizmom, a nemožno preto vychádzať z toho, že spravodajská služba postupuje v rozpore s čl. 2 ods. 2 ústavy.

**II.3. Stanovisko verejného ochrancu práv:**

20. Verejný ochranca práv v stanovisku z 28. marca 2023 uviedol, že sa s návrhom navrhovateľa stotožňuje, pretože napadnuté ustanovenia neprípustným a neprimeraným spôsobom obmedzujú základné práva účastníkov správnych konaní.

21. Poukázal na to, že zákonodarca po materiálnej stránke nezohľadnil v platnej a účinnej úprave zákona o pobyte cudzincov závery ústavného súdu vyslovené v náleze č. k. PL. ÚS 8/2016-131 z 12. decembra 2018 týkajúce sa § 120 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov, pokiaľ ide o oboznamovanie účastníka konania s dôvodmi rozhodnutia. Zákon č. 108/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o pobyte cudzincov, dokonca ešte zhoršil právny stav vytýkaný ústavným súdom, pretože na zamietnutie žiadosti o udelenie trvalého pobytu (resp. na zrušenie už udeleného trvalého pobytu) postačuje len samotné negatívne stanovisko (nesúhlas) spravodajskej služby a v takom prípade policajný útvar (rozhodujúci správny orgán) aj napriek derogácii § 120 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov nemá zákonnú povinnosť uvádzať ani rámcové dôvody svojho rozhodnutia (navyše ich v zmysle zákona o pobyte cudzincov ani sám nie je povinný poznať). Pretože navrhovateľom napadnuté ustanovenia zákona o pobyte cudzincov neumožňujú správnemu orgánu v prípade nesúhlasného stanoviska spravodajskej služby rozhodnúť inak, než žiadosť o udelenie trvalého pobytu zamietnuť, tento stav je v rozpore aj so zásadou voľného hodnotenia dôkazov správnym orgánom. Reálne tak dochádza k prenosu rozhodovania zo správneho orgánu na spravodajskú službu, ktorá navyše nie je povinná svoje nesúhlasné stanovisko vôbec odôvodniť. Napadnutá úprava poskytuje ochranu základným procesným právam iba formálne, no nie efektívne.

22. Verejný ochranca práv poukázal na rozsudok Súdneho dvora z 22. septembra 2022 vo veci GM proti Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, C-159/21, vo vzťahu ku ktorému uviedol, že sa síce týka odnímania postavenia utečenca a poskytovania doplnkovej ochrany, no aplikovaná maďarská právna úprava bola vo svojej podstate a následkoch obdobná ako navrhovateľom napadnuté ustanovenia. V tejto veci Súdny dvor uviedol (bod 54), že hoci právo Únie *„umožňuje členským štátom, najmä ak si to vyžaduje národná bezpečnosť, neposkytnúť dotknutej osobe priamy prístup k celému jej spisu, toto ustanovenie nemožno bez toho, aby bola porušená zásada efektívnosti, právo na dobrú správu vecí verejných a právo na účinný prostriedok nápravy, vykladať v tom zmysle, že umožňuje príslušným orgánom uviesť túto osobu do situácie, v ktorej by ani ona a ani jej zástupca nemali možnosť a to v prípade potreby v rámci osobitého konania, ktorého účelom je zachovanie národnej bezpečnosti, účinne sa oboznámiť s podstatou rozhodujúcich skutočností uvedených v tomto spise“*. V tomto rozsudku Súdny dvor zvýraznil aj to, že rozhodujúci správny orgán musí mať sám k dispozícii všetky relevantné informácie a musí mať možnosť na základe ich poznania tieto posúdiť, teda musí mať mieru voľnej úvahy, čo vylučuje, aby z konštatovania spravodajskej služby o existencii ohrozenia bezpečnosti automaticky vyplývalo jeho rozhodnutie, tobôž, keď mu spravodajskou službou nie je ani len oznámený skutkový základ jej stanoviska.

23. Verejný ochranca práv poukázal i na rozsudky Najvyššieho správneho súdu Českej republiky (č. k. 10 Azs 270/2021-54 zo 4. novembra 2021 a č. k. 10 Azs 438/2021-41 zo 7. februára 2022), v zmysle ktorých správny orgán rozhodujúci o pobytových veciach cudzinca na základe obsahu utajovanej informácie je povinný oboznámiť cudzinca aspoň s podstatou dôvodov, ktoré z utajovanej informácie vyplývajú, ako aj na to, že ani v Rakúsku a Nemecku iba

vyjadrenie bezpečnostnej služby nezakladá prekážku udelenia povolenia na pobyt.

**II.4. Replika navrhovateľa:**

24. Navrhovateľ vo svojom vyjadrení z 5. júna 2023 aj po oboznámení sa so stanoviskami národnej rady a vlády na svojom návrhu zotrval. Nespochybňuje názor, podľa ktorého kontradiktórnosť súdneho konania nie je absolútna, no v súvislosti s utajovanými skutočnosťami musí zákonodarca hľadať takú právnu úpravu, ktorá dosiahne správnu proporcionalitu medzi ústavnými hodnotami, teda medzi základnými právami fyzických osôb a efektívnym dosahovaním účelu špecifického zákona. Odkázal na ním už prv označené rozhodnutia Súdneho dvora, Európskeho súdu pre ľudské práva a ústavného súdu a zdôraznil, že pri formulovaní argumentácie v návrhu vychádzal z ich komplexného hodnotenia; rozhodnutia zmienené národnou radou nespochybňujú argumentáciu navrhovateľa, naopak, túto podporujú. Napadnuté ustanovenia zákona o pobyte cudzincov poskytujú – bez adekvátnych procesných záruk výhrade národnej bezpečnosti neobmedzenú – možnosť zasahovania do základných práv, nezodpovedajú požiadavke proporcionality a nespĺňajú predpoklady najmenej invazívnych prostriedkov na ochranu bezpečnosti Slovenskej republiky.

**II.5. Ústne pojednávanie:**

25. Žiaden z účastníkov nepožiadal najneskôr vo svojom prvom podaní vo veci o nariadenie ústneho pojednávania (národná rada vo vyjadrení z 3. mája 2023 výslovne s upustením od ústneho pojednávania súhlasila) 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.

**III.**

**Posúdenie dôvodnosti návrhu**

**III.1. Ústavné posúdenie**

**III.1.1. Posúdenie ústavného referenčného rámca:**

26. Základom návrhu na začatie tohto konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy je tvrdená nekompatibilita napadnutých ustanovení zákona o pobyte cudzincov 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 a 2 a čl. 13 ods. 4 ústavy.

27. Tieto ústavné články (čl. 46, čl. 47 a čl. 48) patria do katalógu základných procesných princípov výkonu súdnictva (tzv. justičné práva). Obmedzenie akékoľvek základného práva je možné výlučne pri rešpektovaní ústavných zásad, ktoré sú všeobecne vymedzené v čl. 12 a čl. 13 ústavy. Zatiaľ čo existenciu tzv. absolútnych justičných práv nie je možné obmedziť za žiadnych okolností, tzv. relatívne justičné práva je možné obmedziť na základe zákonom ustanovených podmienok pri zohľadnení predpokladu legitímnosti sledovaného cieľa (tzv. menej prísny test proporcionality). Pre obmedzenie tretej kategórie justičných práv, ktoré sa realizujú priamo z ústavného textu, nepostačuje limitácia pomocou akejkoľvek racionálnej zákonnej úpravy. Ich prípadné obmedzenie musí (okrem legality a legitimity) spĺňať aj kritérium nevyhnutnosti a primeranosti (proporcionality v užšom význame), ktorá sa overuje v tzv. prísnej verzii testu proporcionality. Justičné práva označené navrhovateľom patria do druhej a tretej kategórie (PL. ÚS 15/2020, body 31 – 33).

28. Ústavný súd pri výklade ústavy štandardne prihliada na medzinárodné právo (PL. ÚS 8/2016, bod 100). Konštantne tiež 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), prihliadať na ich znenie a judikatúru na nich sa vzťahujúcu (II. ÚS 55/98, PL. ÚS 10/2010, PL. ÚS 24/2014). S ohľadom na medzinárodnú ochranu ľudských práv a základných slobôd má najzásadnejší význam nepochybne Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a naň nadväzujúca rozhodovacia činnosť Európskeho súdu pre

ľudské práva, ktorého výklad práv zaručených dohovorom je jednou z orientačných smerníc, prostredníctvom ktorých ústavný súd postuluje normatívny obsah súvisiacich práv a slobôd zaručených ústavou (I. ÚS 49/01).

29. Referenčný čl. 46 ods. 1 ústavy 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 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 konania 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. Pritom 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).

30. Aj referenčný čl. 46 ods. 2 ústavy sa uplatňuje len v medziach zákonov (čl. 51 ods. 1 a čl. 46 ods. 4). Rozširuje však 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.

31. Referenčné základné práva podľa čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy sú uplatniteľné na všetky typy konaní, ak sú kontradiktórne. Sú teda nepochybne použiteľné v správnom súdnom konaní a v konkrétnych prípadoch môžu byť aplikovateľné aj pre niektoré typy správneho konania podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“). V rozsahu relevantnom pre aktuálne posúdenie sa čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy uplatňujú s ohľadom na § 120 zákona o pobyte cudzincov.

32. 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. Koncepcia spravodlivého procesu teda zahŕňa aj právo účastníkov súdneho konania poznať a vyjadrovať sa ku všetkým predloženým dôkazom alebo pripomienkam. 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 pritom 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 Európskeho súdu pre ľudské práva z 18. 2. 1997 o sťažnosti č. 18990/91, bod 23, obdobne aj v Milatová a ostatní proti Českej republike, rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva z 21. 6. 2005 o sťažnosti č. 61811/00, bod 59; podobne aj napr. IV. ÚS 259/2011). 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).

33. Pre zachovanie podmienok ústavne súladnej limitácie práv, ktoré sú referenčnými v tejto veci, je zákonodarca povinný reflektovať nielen vnútroštátny 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) a tieto predpoklady overiť testom proporcionality v jeho striktnejšej podobe.

34. Pokiaľ navrhovateľ namieta nesúlad napadnutých ustanovení zákona o pobyte cudzincov aj s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 ústavy, v návrhu špecificky neargumentuje, a preto majú vo vzťahu k obmedzeniu justičných práv predovšetkým podporný (sekundárny) význam.

**III.1.2. Posúdenie relevancie napadnutej zákonnej úpravy:**

35. Napadnuté ustanovenia zákona o pobyte cudzincov podľa názoru navrhovateľa odnímajú cudzincovi možnosť uplatniť svoje základné právo na prístup ku všetkým vykonávaným dôkazom (čl. 48 ods. 2 ústavy), ak nesúhlasí s podkladom rozhodnutia (utajovanou skutočnosťou), prípadne disponuje dôkazmi, ktoré môžu vyvrátiť tento podklad rozhodnutia, čo spôsobuje, že sa nemôže účinne brániť v konaní pred správnym orgánom (§ 33 ods. 2 správneho poriadku) ani v konaní pred správnymi súdmi (§ 5 ods. 9 Správneho súdneho poriadku).

36. Zatiaľ čo 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, správne súdnictvo je prostriedkom ochrany subjektívnych práv a zákonom chránených záujmov fyzických a právnických osôb, o ktorých sa už rozhodovalo v správnom konaní (PL. ÚS 14/98). Ak zákon umožňuje rozhodnutie orgánu verejnej správy preskúmať podaním správnej žaloby alebo iného návrhu na začatie konanie v správnom súdnictve, implicitne tým zvyšuje úroveň ochrany, ktorú musí orgán verejnej správy poskytnúť jednotlivcovi aj v správnom konaní podľa správneho poriadku.

37. 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. Pri materiálnom chápaní správneho súdnictva sa medzi správnym konaním podľa zákona o pobyte cudzincov a prieskumom pomocou správnej žaloby v správnom súdnictve zotiera rozdiel ústavnej limitácie viacerých ústavných práv vo vzťahu k správnemu konaniu. Možnosť posúdenia rozhodnutia orgánu verejnej správy cestou správneho súdnictva dáva relevanciu viacerým procesným garanciám týkajúcim sa práva na spravodlivý proces poskytovaným dohovorom (PL. ÚS 15/2020).

38. Základná ústavnoprávna dilema tohto prípadu, ktorá má presah do všetkých ústavných referenčných ustanovení, vyplýva z obligatórneho neudelenia trvalého pobytu (jeho zrušenia) policajným útvarom, ak stanovisko Slovenskej informačnej služby, resp. Vojenského spravodajstva obsahuje nesúhlas s udelením trvalého pobytu s prihliadnutím na záujem štátu, ktorého ochrana patrí do ich pôsobnosti. Táto ústavnoprávna dilema je znásobená tým, že takéto stanovisko je utajovanou skutočnosťou a žiadateľovi jeho dôvody nie sú sprístupnené, a to práve z dôvodu ochrany bezpečnosti Slovenskej republiky.

39. 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 zisťuje, aké práva sú pri aplikovaní napadnutých ustanovení zasiahnuté. Aplikovaním napadnutého § 48 ods. 2 písm. h) a § 125 ods. 6 zákona o pobyte cudzincov správny orgán rozhoduje o udelení trvalého pobytu, resp. jeho zrušení podľa § 50 ods. 1 písm. a), na základe stanoviska Slovenskej informačnej služby, resp. Vojenského spravodajstva, pričom špecifikom tejto úpravy je, že na základe ich nesúhlasného stanoviska je policajný útvar povinný žiadosť o udelenie trvalého pobytu zamietnuť (trvalý pobyt zrušiť).

40. Ústavný súd už vyslovil, 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 (I. ÚS 49/01, PL. ÚS 15/03, PL. ÚS 8/2016, bod 106).

41. S prihliadnutím na posudzovaný ústavný referenčný rámec je v tomto prípade kľúčovým posúdenie ústavnej súladnosti povinnosti policajného útvaru v prípade negatívneho stanoviska Slovenskej informačnej služby, resp. Vojenského spravodajstva, trvalý pobyt neudeliť (zrušiť). Aplikáciou ustanovení § 48 ods. 2 písm. h) a § 125 ods. 6 zákona o pobyte cudzincov tak v spojení so súvisiacimi ustanoveniami zákona o ochrane utajovaných skutočností a správneho poriadku 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 pobyte cudzincov môžu preskúmať rozhodnutie policajného útvaru o neudelení trvalého pobytu (jeho zrušení).

42. Súčasne platí, že rozhodnutie orgánu verejnej správy nebolo vyňaté z právomoci súdu a môže byť preskúmavané 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 pobyte cudzincov.

43. Na základe uvedeného sú v správnom súdnictve, ako aj správnom konaní hlavným referenčným rámcom prieskumu ústavnej súladnosti regulačného konceptu, ktorého súčasť tvoria aj § 48 ods. 2 písm. h) a § 125 ods. 6 zákona o pobyte cudzincov vo vzájomnej súvislosti čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy.

**III.1.3. Skúmanie proporcionality obmedzenia základných práv:**

44. 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).

45. 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).

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

47. 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)* na dosiahnutie 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).

48. 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.

49. Napadnuté ustanovenia [§ 48 ods. 2 písm. h) a § 125 ods. 6] boli do zákona o pobyte cudzincov doplnené zákonom č. 108/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o pobyte cudzincov (body 61 a 125). Tento zákon bol prijatý 13. marca 2018 a účinnosť nadobudol 1. mája 2018 (teda pred vydaním nálezu ústavného súdu č. k. PL. ÚS 8/2016-131 z 12. decembra 2018). Negatívne stanovisko Slovenskej informačnej služby, resp. Vojenského spravodajstva sa tým stalo dôvodom na zamietnutie žiadosti o udelenie trvalého pobytu cudzincovi (jeho zrušenia). Predkladacia správa k uvedenej novele zákona o pobyte cudzincov zavedenie § 48 ods. 2 písm. h) a § 125 ods. 6 do zákona o pobyte cudzincov nijako neodôvodňuje. Niet dôvodu pochybovať o tom, že zámerom zavedenia predkladania stanoviska podľa § 125 ods. 6 zákona o pobyte cudzincov Slovenskej informačnej služby, príp. Vojenským spravodajstvom bola ochrana záujmov Slovenskej republiky v rozsahu pôsobnosti Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva, a to prostredníctvom stanoviska, ktoré je zároveň utajovanou skutočnosťou.

50. Podľa § 2 písm. a) zákona 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, na ochranu ktorého 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].

51. Podľa § 48 ods. 2 písm. h) zákona o pobyte cudzincov policajný útvar zamietne žiadosť o udelenie trvalého pobytu, ak stanovisko podľa § 125 ods. 6 obsahuje nesúhlas s udelením trvalého pobytu. Z uvedeného vyplýva, že Slovenská informačná služba, resp. Vojenské spravodajstvo poskytne stanovisko, v ktorom sa uvedie súhlas alebo nesúhlas s udelením trvalého pobytu. Dôvodom na nesprístupnenie odôvodnenia takéhoto stanoviska je práve ochrana utajovaných skutočností pred nepovolanými osobami.

52. 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.

53. 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 na 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).

54. 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 ústavy 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, prípadne 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.

55. Informácie, na základe ktorých Slovenská informačná služba, resp. Vojenské spravodajstvo 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 dotknutej osoby 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).

56. Právna úprava tak výrazným spôsobom limituje možnosť oboznámiť žiadateľa o udelenie trvalého pobytu s dôvodmi uvedenými v stanovisku spravodajských služieb. Toto stanovisko následne tvorí základ pre rozhodnutie policajného útvaru o udelení trvalého pobytu. Obmedzená možnosť oboznámiť sa s odôvodnením stanoviska spravodajských služieb sa v správnom konaní vzťahuje aj na samotný policajný útvar, 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), teda sa od nich nevyžaduje status oprávnenej osoby podľa § 2 písm. f) zákona o ochrane utajovaných skutočností. Navyše, nesúhlasné stanovisko podľa § 48 ods. 2 písm. h) a § 125 ods. 6 zákona o pobyte cudzincov je obligatórnym dôvodom na zamietnutie žiadosti o udelenie trvalého pobytu. Bez ohľadu na to, či príslušný zamestnanec policajného útvaru 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 policajného útvaru o zamietnutí žiadosti o udelenie trvalého pobytu (zrušení trvalého pobytu) bola podaná správna žaloba v správnom súdnictve, získal by v zmysle § 34 ods. 1 písm. f) zákona o ochrane utajovaných skutočností konajúci súd možnosť oboznámiť sa s obsahom negatívneho stanoviska bezpečnostných služieb.

57. Podľa § 35 ods. 3 zákona o ochrane utajovaných skutočností sa v konaní pred štátnym orgánom môže za zákonom ustanovených podmienok oboznámiť s utajovanými skutočnosťami v rozsahu potrebnom na konanie aj advokát, teda aj advokát, ktorý je zástupcom cudzinca v konaní na policajnom útvare. 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 cudzinec žiadajúci o trvalý pobyt či jeho advokát nedostali vôbec žiadne informácie, ktoré spravodajské služby viedli k vydaniu negatívneho stanoviska podľa § 48 ods. 2 písm. h) zákona o pobyte cudzincov. Prístup k utajovaným skutočnostiam sa vo vzťahu k cudzincovi výrazne nemení ani pri podaní správnej žaloby proti rozhodnutiu policajného útvaru o zamietnutí žiadosti o udelenie trvalého pobytu. Takáto osoba sa ani v konaní pred správnym súdom nemusí dozvedieť čo i len podstatu dôvodov, pre ktoré bolo vydané negatívne stanovisko spravodajských služieb.

58. Ako už bolo uvedené, legitímnym účelom nesprístupnenia dôvodov, pre ktoré Slovenská informačná služba, resp. Vojenské spravodajstvo vydávajú stanovisko podľa § 125 ods. 6 zákona o pobyte cudzincov, 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.

59. 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 Slovenskej republiky, 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 pobyt. 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).

60. 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 Veľkého senátu Európskeho súdu pre ľudské práva z 19. 9. 2017 o sťažnosti č. 35289/11, body 147 – 149). Európsky súd pre ľudské práva taktiež konštatoval, že 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 Európskeho súdu pre ľudské práva z 20. 9. 2002 o sťažnosti č. 50963/99, bod 137).

61. Na základe uvedeného sa s tvrdením národnej rady i vlády, podľa ktorej to má byť súd, kto vyvažuje nesprístupnenie utajovaných skutočností žiadateľovi o udelenie trvalého pobytu, 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 § 125 ods. 6 zákona o pobyte cudzincov. Akceptácia ústavne súladnej miery kontradiktórnosti si však vyžaduje aj zvýšenú aktivitu súdu v porovnaní s postupom orgánu verejnej správy v správnom konaní.

62. 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 Európskeho súdu pre ľudské práva z 28. 6. 2016 o sťažnosti č. 65302/11, bod 60).

63. 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 cudzinec žiadajúci o udelenie trvalého pobytu nedozvie žiadne dôvody, pre ktoré spravodajské služby vydali nesúhlasné stanovisko, nemožno hovoriť len o nedodržaní absolútnej kontradiktórnosti konania, tak ako to v stanovisku naznačuje vláda. Nesprístupnením vykonávaného dôkazu en bloc pri každom negatívnom stanovisku podľa § 125 ods. 6 zákona o pobyte cudzincov sa žiadateľovi o udelenie trvalého pobytu odopiera možnosť vyjadrenia sa k rozhodujúcej skutočnosti, ktorá priamo spôsobuje zamietnutie jeho žiadosti o udelenie trvalého pobytu.

64. Zmyslom a účelom súdnej kontroly rozhodovania na základe utajovaných skutočností je predovšetkým zabezpečiť, aby pre rozhodovanie boli použité iba informácie skutočné a vierohodné, nie vyfabulované. Tieto informácie musia poskytnúť dostatočne presný a spoľahlivý skutkový základ pre právne posúdenie veci. Preto správy spravodajských služieb nemôžu byť iba vyjadrením názoru ich spracovateľa bez potrebného skutkového základu zachyteného v podkladoch rozhodnutia a súdom overiteľného (rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 10 Azs 270/2021 zo 4. 11. 2021, bod 7; sp. zn. 10 Azs 438/2021-47 zo 7. 2. 2022, bod 30).

65. Ako naznačila národná rada i vláda, správne súdy v takýchto veciach majú „suplovať obhajobu“ a musia tak namiesto nej overiť vierohodnosť a presvedčivosť skutkových zistení. Avšak napriek tomu nemožno pripustiť, aby pod rúškom utajovaných informácií, o ktorých relevancii si nie je možné vytvoriť úsudok, bolo svojvoľne a bez spoľahlivých skutkových dôvodov nakladané s osudmi ľudí (rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 2 Azs 259/2019-28 z 12. 3. 2020, bod 22). Právo na obhajobu nie je dostatočne zaručené iba prístupom súdu k utajovaným skutočnostiam a nemôže nahradiť prístup k informáciám v spise dotknutou osobou, ak sa nemôže oboznámiť ani s podstatou dôvodov, na ktorých sa rozhodnutie zakladá (k tomu viac aj rozsudok Súdneho dvora z 22. 9. 2022 vo veci GM proti Országos Idegenrendészeti Főigazgatósag, C-159/21).

66. Ústavný súd už v náleze č. k. PL. ÚS 8/2016-131 z 12. decembra 2018, ktorým vyslovil nesúlad § 120 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov [ktorý umožňoval policajnému útvaru pri rozhodnutí o zamietnutí žiadosti cudzinca o udelenie trvalého pobytu podľa § 48 ods. 2 písm. b), resp. o zrušení jeho pobytu podľa § 50 ods. 1 písm. a), teda v prípade, ak je dôvodné podozrenie, že štátny príslušník tretej krajiny pri svojom pobyte ohrozí bezpečnosť štátu, uviesť v odôvodnení rozhodnutia iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej

republiky] s ústavou, výslovne konštatoval, že príslušný orgán (policajný útvar) musí mať zákonom uloženú povinnosť oznámiť dotknutej osobe aspoň podstatu dôvodov týkajúcich sa verejnej bezpečnosti, ktoré tvoria základ rozhodnutia, ak už z dôvodu ochrany verejnej bezpečnosti nemôže dotknutej osobe oznámiť presné a úplné dôvody tvoriace základ týchto rozhodnutí (bod 122).

67. Menej invazívnu alternatívu k úplnému nesprístupneniu dôvodov, pre ktoré vydala Slovenská informačná služba, resp. Vojenské spravodajstvo predmetné negatívne stanovisko, by mohla predstavovať možnosť oboznámiť sa s jeho odôvodnením aspoň v nevyhnutne potrebnom rozsahu. Oboznámenie sa aspoň s podstatou dôvodov, na základe ktorých štát vykonal voči cudzincovi určité opatrenie, predpokladá judikatúra Súdneho dvora (rozsudok Veľkej komory Súdneho dvora vo veci ZZ proti Secretary of State for the Home Department zo 4. 6. 2013, C-300/11, bod 66, 68), ako aj Európskeho súdu pre ľudské práva, v zmysle ktorej, aj keď cudzincovi môže byť obmedzený prístup k utajovaným dokumentom, neznamená to, že mu správny orgán neoznámi vôbec nič; správne orgány musia informovať cudzinca aspoň o podstate vznesených obvinení (rozsudok Veľkého senátu Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Muhammad a Muhammad v. Rumunsko z 15. 10. 2020 o sťažnosti č. 80982/12, bod 151). V situácii, keď nepochybne nie je možné oboznamovať cudzinca žiadajúceho o trvalý pobyt so všetkými skutočnosťami a dôkazmi vyplývajúcimi zo stanoviska bezpečnostných služieb, nevyhnutne potrebným rozsahom možno rozumieť práve oznámenie aspoň „podstaty dôvodov“ vyplývajúcich zo stanoviska bezpečnostných služieb, pretože inak sa účastník konania nemá šancu efektívne brániť proti rozhodnutiu – štátne orgány ho nútia „k streľbe na terč so zaviazanými očami“ (rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 10 Azs 438/2021-47 zo 7. februára 2022, bod 25; príklady miery konkrétnosti opisu obsahu utajovaných skutočností v bode 28). Takáto možnosť oboznámenia sa aspoň s podstatou dôvodov v stanovisku bezpečnostných služieb by mala zahŕňať ako dotknutého žiadateľa, tak aj správny orgán (policajný útvar), ktorý o udelení trvalého pobytu rozhoduje, avšak za súčasne vytvoreného predpokladu posudzovať obsah stanoviska zo strany policajného útvaru, teda bez striktnej viazanosti jeho negatívnym záverom.

68. Oboznámenie žiadateľa o udelenie trvalého pobytu aspoň s podstatou dôvodov stanoviska spravodajských služieb, pre ktoré bol v stanovisku Slovenskej informačnej služby alebo Vojenského spravodajstva vyslovený nesúhlas s udelením trvalého pobytu, by žiadateľovi umožnilo posúdiť, či je pre neho vôbec užitočné obrátiť sa 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).

69. 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“*.

70. Pre zachovanie ústavnej súladnosti 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). Tým by sa zabezpečila možnosť žiadateľa vyjadriť sa k vykonávaným dôkazom, ktoré viedli k negatívnemu stanovisku spravodajských služieb týkajúceho sa ohrozenia záujmov 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.

71. 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 ústavné právo jeho esenciálneho významu, čoho vyjadrením je prvá veta čl. 13 ods. 4 ústavy. Napádané ustanovenia zákona o pobyte cudzincov však výhrade národnej bezpečnosti bez adekvátnych procesných záruk poskytujú 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).

72. Keďže § 48 ods. 2 písm. h) zákona o pobyte cudzincov 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 pritom 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.

73. Pretože 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 napadnuté ustanovenie potrebné vyhodnotiť ako ústavne nesúladné.

74. Z konštatácie neústavnosti § 48 ods. 2 písm. h) zákona o pobyte cudzincov je možné uviesť, že totožný postup, ktorým policajný útvar zohľadňuje negatívne stanovisko spravodajských služieb, sa v zákone o pobyte cudzincov uplatňuje aj pri rozhodovaní o žiadosti o udelení prechodného pobytu v § 33 ods. 6 písm. o) zákona o pobyte cudzincov. Podľa tohto ustanovenia policajný útvar zamietne žiadosť o udelenie prechodného pobytu, ak stanovisko podľa § 125 ods. 6 obsahuje nesúhlas s udelením prechodného pobytu. Práve z toho dôvodu je ústavný súd vo vzťahu k § 33 ods. 6 písm. o) zákona o pobyte cudzincov 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. Z dôvodu ochrany ústavnosti podľa čl. 124 ústavy tak ústavný súd v tomto náleze *ultra petitium* deklaruje ústavný nesúlad § 33 ods. 6 písm. o) zákona o pobyte cudzincov s rovnakým referenčným rámcom a na základe rovnakých dôvodov ako vo vzťahu k § 48 ods. 2 písm. h) zákona o pobyte cudzincov.

75. Ústavný súd v nadväznosti na uvedené dôvody konštatuje, že v časti namietaného nesúladu § 125 ods. 6 zákona o pobyte cudzincov s čl. 46 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy bolo potrebné návrhu navrhovateľa nevyhovieť. Regulačná podstata predmetného ustanovenia spočíva výlučne v povinnosti správneho orgánu konajúceho o pobyte cudzinca vyžiadať si stanovisko Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva, pričom oba dožiadané orgány sú v prípade nesúhlasného stanoviska povinné zaslať ho policajnému útvaru v zákonnej lehote 15 dní od doručenia žiadosti o stanovisko. Zákon o pobyte cudzincov teda nepredpokladá povinnosť spravodajských služieb formulovať rezultát stanoviska alternatívne (súhlas – nesúhlas), ale nevylučuje ani inú podobu stanoviska. V tomto aspekte sa § 125 ods. 6 zákona o pobyte cudzincov líši od § 19a ods. 10 prvej vety zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom do 26. mája 2023 (ďalej len „zákon o azyle“), o ktorého čiastočnom nesúlade s ústavou ústavný súd rozhodol nálezom č. k. PL. ÚS 15/2020-63 z 15. marca 2023 a ktorý okrem iného predpokladal len súhlas alebo nesúhlas spravodajských služieb s udelením azylu alebo s poskytnutím doplnkovej ochrany (body 74 a 76 nálezu č. k. PL. ÚS 15/2020-63). Aj samotná vyhovujúca časť výroku nálezu č. k. PL. ÚS 15/2020-63 vo vzťahu k § 19a ods. 10 zákona o azyle (jeho nesúlad iba v časti slov „obsahujúce súhlas alebo nesúhlas s udelením azylu alebo s poskytnutím doplnkovej ochrany“) zrozumiteľne naznačuje, že ústavný súd nepovažoval za ústavne problematickú povinnosť správneho orgánu vyžiadať si stanovisko spravodajských služieb, ale očakávanie zákonodarcu, že stanovisko bude formulované len buď súhlasne alebo nesúhlasne. Obligatórne vyžiadanie si stanoviska spravodajských služieb teda ústavný súd pri prieskume azylovej právnej úpravy nespochybnil, ale naopak, aproboval ho ako garanciu bezpečnostných záujmov Slovenskej republiky v procese rozhodovania o udelení azylu alebo o poskytnutí doplnkovej ochrany (bod 85 nálezu č. k. PL. ÚS 15/2020-63). V aktuálne prerokúvanej veci ústavný súd nevidí dôvod odchýliť sa od tohto svojho názoru, a preto s ohľadom na odlišnú regulačnú podstatu § 125 ods. 6 zákona o pobyte cudzincov v porovnaní s § 19a ods. 10 prvou vetou zákona o azyle návrhu navrhovateľa na vyslovenie nesúladu § 125 ods. 6 zákona o pobyte cudzincov s čl. 46 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy nevyhovel.

76. Ani vo vzťahu k nesúladu napadnutých ustanovení s čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy ústavný súd návrhu nevyhovel. Vzal do úvahy ich regulačnú orientáciu, ktorá len v spojení s ustanoveniami zákona o ochrane utajovaných skutočností a správneho poriadku vedie k právno-realizačnému výsledku, ktorý (tak ako je to zdôvodnené v doterajšom odôvodnení tohto nálezu) odporuje základným právam upraveným v čl. 48 ods. 2 a čl. 47 ods. 3 ústavy. Samotné napadnuté ustanovenia totiž upravujú výlučne príkaz adresovaný príslušnému správnemu orgánu, aby si pri rozhodovaní o udelení trvalého pobytu alebo prechodného pobytu stanovisko spravodajských služieb vyžiadal a aby ho rešpektoval bez možnosti podrobiť ho akémukoľvek prieskumu a hodnoteniu v konfrontácii s ostatnými podkladmi pre svoje rozhodnutie. Vyhovujúci výrok tohto nálezu vo vzťahu k napadnutým ustanoveniam zákona o pobyte cudzincov spätý s ich derogáciou tak nič nemení na tom, že účastníkom správneho konania ani príslušným správnym orgánom naďalej nebude poskytnutý priestor na oboznámenie sa s dôvodmi stanoviska spravodajských služieb k otázke pobytu cudzincov na našom území.

### III.1.4. Skúmanie ďalších ústavných aspektov

77. Ústavný súd sa osobitne zaoberal i argumentáciou navrhovateľa založenou na ústavnej neakceptovateľnosti odňatia rozhodovacej právomoci správnemu orgánu (policajného útvaru) a jeho (faktického) prenesenia na spravodajské služby (body 59 – 63 návrhu).

78. Medzi základné úlohy právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy) patrí vytvorenie právnych a faktických garancií uplatňovania základných práv a slobôd. V prípade, ak sa ochrana

základných práv a slobôd dotknutých osôb má realizovať prostredníctvom osobitného konania pred štátnym alebo iným orgánom, úloha štátu spočíva v zabezpečení existencie a právnej úpravy takýchto konaní dostupných každému z nositeľov základných práv a slobôd. Ďalším kritériom kladeným na takéto konania je, aby sa v ich rámci a ich prostredníctvom zabezpečoval reálny (a nie iba fiktívny) výkon, resp. ochrana niektorého zo základných práv alebo slobôd dotknutých osôb. Za neoddeliteľnú súčasť takýchto konaní je potrebné považovať nevyhnutné procesné záruky reálneho uplatňovania a ochrany základných práv a slobôd. Samotnou existenciou takýchto konaní sa ústavné a medzinárodnoprávne požiadavky späté s uplatňovaním základných práv a slobôd dotknutých osôb nevyčerpávajú, pretože tieto predpokladajú tiež určitú „kvalitu“ orgánov rozhodujúcich o uplatnení, resp. ochrane základných práv a slobôd (nezávislosť a nestrannosť rozhodovacích orgánov), ako aj určitú kvalitu samotného konania o nich (II. ÚS 9/00, PL. ÚS 15/03).

79. Dotknuté ustanovenia zákona o pobyte cudzincov fakticky odnímajú rozhodovanie o žiadosti cudzinca o udelenie trvalého pobytu (jeho zrušenie) alebo prechodného pobytu z právomoci na to zákonom určeného správneho orgánu (policajného útvaru) a prenášajú ho na spravodajské služby. Napadnutá právna úprava znamená, že dôvody, na základe ktorých spravodajská služba nesúhlasí s udelením trvalého pobytu žiadateľovi, nie sú už pre správny orgán podstatné, podstatná je iba existencia negatívneho stanoviska spravodajskej služby. Právna úprava núti správny orgán chápať stanovisko spravodajskej služby ako záväzné s povinnosťou rešpektovať ho.

80. Nemožno teda prehliadnuť, že problém navrhovateľom napadnutej právnej úpravy spočíva v zásahu do zákonom predpokladanej právomoci správneho orgánu povolaného rozhodovať o právach a povinnostiach cudzinca. Možno sa preto stotožniť s názorom navrhovateľa, podľa ktorého napadnutú právnu úpravu možno charakterizovať tak, že „suverénom“ pri rozhodovaní o žiadosti o udelenie trvalého pobytu (pri jeho zrušovaní) alebo prechodného pobytu za tejto situácie nie je správny orgán, na ktorý sa nositeľ základného práva zaručeného čl. 46 ods. 1 ústavy obrátil, pretože mu zákonodarca zveril poskytovanie ochrany základnému právu zaručenému čl. 46 ods. 1 ústavy, ale spravodajská služba, ktorá fakticky rozhoduje o výsledku žiadosti o udelenie pobytu cudzincovi, a to bez toho, aby jej zákon zveroval rozhodovanie o verejných subjektívnych právach fyzických osôb v (tejto) oblasti verejnej správy. Pretože spravodajskej službe rozhodovanie o týchto verejných subjektívnych právach cudzinca zákon nezveruje, niet ani zákonnej úpravy, ktorá by dotknutým fyzickým osobám garantovala potrebné procesné práva pri ochrane ich práv voči spravodajskej službe (jej negatívnemu stanovisku).

81. Takéto skryté odňatie právomoci správnemu orgánu napriek jeho deklarovaniu zákonom o pobyte cudzincov je v podmienkach právneho štátu ústavne neprijateľné, pretože robí iluzórnou právnu ochranu, ktorej poskytovanie je formálne zverené správnemu orgánu bezvýhradne viazanému stanoviskom iného orgánu verejnej moci (spravodajská služba), ktorý zákonodarca na účel poskytovania právnej ochrany vo vymedzenom okruhu právnych vzťahov neurčil. Je preto ústavne neprijateľné a v rozpore s princípmi materiálneho právneho štátu, aby rozhodovanie o udelení trvalého pobytu (jeho zrušení) alebo prechodného pobytu, teda rozhodovanie o verejných subjektívnych právach účastníka konania, zákonom zverené správnemu orgánu (policajnému útvaru), bolo založené výhradne na stanovisku spravodajskej služby, ktoré musí správny orgán rešpektovať, a to dokonca bez znalosti jeho dôvodov.

82. Aj z týchto dôvodov ústavný súd konštatuje nesúlad § 33 ods. 6 písm. o) a § 48 ods. 2 písm. h) zákona o pobyte cudzincov s čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy.

### III.2. Právo Európskej únie ako referenčný rámec konania

#### III.2.1. Aplikovateľnosť charty v posudzovanom prípade:

83. Podľa čl. 51 ods. 1 charty je charta určená členským štátom výlučne vtedy, keď vykonávajú právo Únie. Podľa vysvetliviek, na ktoré podľa čl. 52 ods. 7 charty majú súdy Únie a členských štátov prihliadať, o vykonávanie práva Únie zo strany členských štátov ide vtedy, keď konajú v rámci pôsobnosti práva Únie. Aplikovateľnosť charty je teda v posudzovanom prípade závislá od toho, či je možné považovať aplikovateľnú vnútroštátnu právnu úpravu, teda zákon o pobyte cudzincov, za vykonávanie práva Únie.

84. Podľa čl. 4 ods. 2 písm. j) Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“) patrí *„priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti“* do kategórie spoločných právomocí, ktoré EÚ vykonáva spoločne s členskými štátmi. V čl. 79 ods. 1 ZFEÚ sa ďalej precizuje, že EÚ *„tvorí spoločnú prisťahovaleckú politiku s cieľom zabezpečiť vo všetkých etapách účinné riadenie migračných tokov, spravodlivé zaobchádzanie so štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí sa oprávnene zdržiavajú v členských štátoch, ako aj predchádzanie a posilnený boj proti nelegálnemu prisťahovalectvu a obchodovaniu s ľuďmi.“*.

85. V zmysle čl. 79 ods. 2 písm. a) ZFEÚ Európsky parlament a Rada v súlade s riadnym legislatívnym postupom prijme *„opatrenia v oblasti podmienok vstupu a pobytu, ako aj normy týkajúce sa udeľovania dlhodobých víz a povolení na dlhodobý pobyt členskými štátmi vrátane tých, ktoré sú udeľované na účely zlúčenia rodiny“*.

86. Zákon o pobyte cudzincov je výsledkom transpozície viacerých sekundárnych aktov EÚ (detailne „Príloha č. 2 k zákonu č. 404/2011 Z. z. – Zoznam preberaných právne záväzných aktov Európskej únie“), z ktorých viaceré boli prijaté inštitúciami EÚ na základe čl. 79 ods. 2 ZFEÚ (pred Lisabonskou zmluvou išlo o čl. 63 Zmluvy o založení EHS), medzi nimi aj smernica Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom, ktorá v čl. 6 ods. 1 predpokladá možnosť členského štátu *„odmietnuť priznať postavenie osoby s dlhodobým pobytom z dôvodu verejného poriadku alebo bezpečnosti štátu“*. Zamietnutie žiadosti o udelenie trvalého pobytu, ak stanovisko Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva obsahuje nesúhlas s udelením trvalého pobytu, umožnené § 48 ods. 2 písm. h) zákona o pobyte cudzincov [obdobne i zrušenie trvalého pobytu podľa § 50 ods. 1 písm. a) rovnakého zákona], je realizáciou možnosti predpokladanej v čl. 6 ods. 1 smernice 2003/109.

87. Je teda nespochybniteľné, že v intenciách čl. 51 ods. 1 charty situácia pri zamietaní žiadosti o udelenie trvalého pobytu (jeho zrušenie) z dôvodu, že stanovisko Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva obsahuje nesúhlas s udelením trvalého pobytu, spadá do pôsobnosti práva EÚ, a je teda nutné dodržiavať základné práva garantované chartou.

88. Preto sa ústavný súd nestotožnil s tvrdením národnej rady obsiahnutým v jej stanovisku k návrhu na začatie konania, podľa ktorého sa v tomto prípade nevykonáva právo Európskej únie a čl. 47 charty sa neuplatňuje.

**III.2.2. Charta ako priamo aplikovateľná norma v konaní pred všeobecnými súdmi:**

89. Vzhľadom na to, že navrhovateľ, ktorý namieta nesúlad napadnutých ustanovení zákona o pobyte cudzincov aj s čl. 47 charty, je všeobecným súdom členského štátu EÚ, ústavný súd musí túto skutočnosť v konaní zohľadniť (k problematike posudzovania návrhov na začatie konania o súlade právnych predpisov zo strany všeobecných súdov, v ktorých je charta navrhovanou referenčnou normou prieskumu, sa ústavný súd vyjadril už v náleze sp. zn. PL. ÚS 15/2020).

90. Špecifická povaha práva EÚ je vyjadrená 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).

91. 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 osobitosť 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.“*.

92. 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).

93. 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 v rámci svojej právomoci uplatňovať právo EÚ je povinný zabezpečiť plný účinok požiadaviek plynúcich z ustanovení práva EÚ.

94. Aj navrhovateľ ako súd členského štátu EÚ je svojou činnosťou sám 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. Práve Súdny dvor má totiž výlučnú právomoc poskytnúť konečný výklad práva EÚ (napr. rozsudok z 2. 9. 2021, Moldavská republika, C-741/19, EU:C:2021:655, bod 45). Účinnú pomoc súdu členského štátu teda v takom prípade poskytuje Súdny dvor, a nie ústavný súd.

95. 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 posudzovanie rozporu charty s vnútroštátnou právnou úpravou a vyvodzovanie dôsledkov z tohto rozporu v dispozícii všeobecných súdov.

96. Na základe uvedeného ústavný súd nevyhovel návrhu navrhovateľa v časti týkajúcej sa súladnosti napadnutých ustanovení zákona o pobyte cudzincov s čl. 47 charty.

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

97. 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.

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

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

100. 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 druhá veta ústavy, § 91 ods. 2 zákona o ústavnom súde), tento je na základe skôr prezentovaných záverov ústavným súdom vyjadrený 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, a to dňom vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. 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 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 70 (v obsahovom kontexte bodu 72) 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 60 *in fine* tohto odôvodnenia).

101. 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 v budúcnosti naďalej pri rozhodovaní o pobyte cudzinca chránené (obligatórnym) vyžiadaním si stanoviska Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva. Meritórne rozhodujúci orgán (policajný útvar) však bude zvažovať relevantné aplikačné kritérium [„dôvodnosť podozrenia, že štátny príslušník tretej krajiny pri svojom pobyte ohrozí bezpečnosť štátu, verejný poriadok alebo verejné zdravie“ na základe týmto nálezom nedotknutej úpravy § 48 ods. 2 písm. b), § 33 ods. 6 písm. b) zákona o pobyte cudzincov] 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 § 33 ods. 6 písm. o) a § 48 ods. 2 písm. h) zákona o pobyte cudzincov (absolutizujúcimi pre rozhodovanie o pobyte stanoviská 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 70 tohto odôvodnenia), prípadne aj v ďalších ústavným súdom skôr naznačených súvislostiach.

102. Podľa § 67 zákona o ústavnom súde a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov pripája k odôvodneniu tohto rozhodnutia odlišné stanovisko sudca Libor Duľa.

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

**V Košiciach 13. decembra 2023**

**Ivan Fiačan**
**predseda Ústavného súdu**
**Slovenskej republiky**

**PL. ÚS 17/2022**

**Odlišné stanovisko sudcu Libora Duľu**
**k nálezu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky**
**sp. zn. PL. ÚS 17/2022 z 13. decembra 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 pripájam k nálezu pléna ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 17/2022 z 13. decembra 2023 (ďalej len „nález“) svoje odlišné stanovisko, ktoré sa týka jeho odôvodnenia.
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.
3. V dôsledku úplnej obsahovej rovnorodosti odkazujem na svoje odlišné stanovisko uplatnené k nálezu pléna ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 15/2020 z 15. marca 2023. V podstate jeho argumentácie len zhrniem, že popri potrebnej úprave zákona v jeho nálezom derogovaných ustanoveniach a pri viazanosti zákonodarcu právnym názorom ústavného súdu (vecne v rozsahu bodu 100 odôvodnenia nálezu) je potrebné zákonom upraviť aj použiteľnosť právneho stavu vzniknutého vyslovením nesúladu právnych predpisov, nastoleného až dňom vyhlásenia derogačného nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pri rozhodovaní správneho súdu preskúmavajúceho rozhodnutie orgánu verejnej správy, ktoré bolo podľa zákona relevantného pre postup a rozhodovanie tohto orgánu (teda zákona účinného v čase jeho postupu a rozhodovania) právne správne; to potom primerane platí aj pre prieskum kasačného súdu vo vzťahu k postupu a rozhodovaniu správneho súdu. Napríklad a typicky ide o prieskum vo veci kasačného súdu, v ktorej prerušenie konania predchádzalo podaniu návrhu na konanie o súlade právnych predpisov v tejto veci ústavného súdu, tak, aby bola naplnená podmienka prejudiciality podľa čl. 144 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Taký problém už nebude prítomný pri opätovnom rozhodovaní v správnom konaní, keďže ide o procesnú úpravu generujúcu v konečnom dôsledku konštitutívne rozhodnutie, kde sa použije nová úprava z pozície jej okamžitej aplikability.
4. Pri novom rozhodovaní je potrebné tak či tak vyčkať na zákonodarcu, ktorý má doplniť zákonnú úpravu podľa právneho názoru v bodoch 70 a 72 odôvodnenia nálezu, napríklad postupom uvedeným v bode 60 *in fine* odôvodnenia nálezu (bod 100 odôvodnenia nálezu). Súčasný postup naznačený v predchádzajúcom bode tohto stanoviska považujem vzhľadom na tam popísané procesné reálie prieskumu právoplatných rozhodnutí dotknutého orgánu verejnej správy za samozrejmosť len problematicky nahraditeľnú výlučne aplikačne, rešpektujúc časovú pôsobnosť zmeny zákona generovanej derogačným nálezom ústavného súdu podľa čl. 125 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky.

**V Košiciach 13. decembra 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
Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, Račianska 71, 813 11 Bratislava,
tel.: +421 2 209 25 267, e-mail: helpdesk@slov-lex.sk.