



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 15/2020-21

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 27. mája 2020 v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara (sudca spravodajca), Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho a Martina Vernarského predbežne prerokoval návrh Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky a podľa § 74 a nasl. zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 413/2019 Z. z. o súlade § 13c ods. 4 písm. d), § 19a ods. 9 a § 20 ods. 3 v časti „... a nie sú dôvody na jej neposkytnutie podľa § 13c ods. 2 až 4“ zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a s čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 47 Charty základných práv Európskej únie a takto

r o z h o d o l :

Návrh Najvyššieho súdu Slovenskej republiky prijíma na ďalšie konanie v celom rozsahu.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Argumentácia navrhovateľa

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 11. októbra 2019 doručený návrh Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“ alebo „navrhovateľ“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky a podľa § 74 a nasl. zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 413/2019 Z. z. (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) o súlade § 13c ods. 4 písm. d), § 19a ods. 9 a § 20 ods. 3 v časti „... a nie sú dôvody na jej poskytnutie (správne neposkytnutie, pozn.) podľa § 13c ods. 2 až 4“ zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o azyle“) s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a s čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a s čl. 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“).

1.1 I napriek skutočnosti, že návrh najvyššieho súdu vo svojom obsahu pri označení s ústavou potenciálne kolidujúcich referenčných zákonných ustanovení zákona o azyle obsahuje evidentné pochybenie v citácii časti § 20 ods. 3, keď sa opakovane v návrhu uvádza „...a nie sú dôvody na jej poskytnutie podľa § 13c ods. 2 až 4“, pričom správne má byť „...a nie sú dôvody na jej neposkytnutie podľa § 13c ods. 2 až 4“, ústavný súd túto skutočnosť vyhodnotil ako zrejmú nesprávnosť a konštatuje, že toto pochybenie nevyvoláva pochybnosti o zámere navrhovateľa, pokiaľ ide o rozsah a obsah napádanej právnej úpravy v zákone o azyle či petit samotného návrhu. Ústavný súd preto ďalej zohľadňuje túto skutočnosť tak, že pri citácii návrhu najvyššieho súdu s neprávne citovanou právnou úpravou časti § 20 ods. 3 zákona o azyle do zátvorky uvádza správne znenie príslušnej zákonnej formulácie.

2. Najvyšší súd v odôvodnení svojho návrhu informuje, že mu v zákonnej lehote bola doručená kasačná sťažnosť proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach (ďalej len „krajský

súd“) č. k. 4 SaZ 8/2018-41 z 20. marca 2019, v ktorom krajský súd zamietol žalobu, ktorou sa žalobca ([REDACTED]) domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného (Migračný úrad Ministerstva Slovenskej republiky ako správny orgán) ČAS: MU-PO-188-14/2018-Ž zo 7. novembra 2018, ktorý podľa § 20 ods. 3 z dôvodu podľa § 13c ods. 4 písm. d) a podľa § 19a ods. 9 zákona o azyle rozhodol o nepredĺžení doplnkovej ochrany žalobcovi.

V dôvodoch rozhodnutia krajský súd uviedol, že napadnuté rozhodnutie žalovaného, ktorým sa nepredĺžila doplnková ochrana žalobcovi podľa § 20 ods. 3 z dôvodu podľa § 13c ods. 4 písm. d) zákona o azyle, rešpektuje príslušné právne predpisy a posudzovanie nebezpečnosti žalobcu pre bezpečnosť Slovenskej republiky podložené stanoviskom Slovenskej informačnej služby č. p. SIS-65/152V-87-2/2018-S.

Rozhodnutie správneho orgánu podľa krajského súdu nie je svojvoľné ani zákonne neudržateľné a nesignalizuje možnosť porušenia čl. 46, 47 a 48 ústavy či charty. Podľa krajského súdu je rozhodovacia činnosť v tejto veci v kompetencii správneho orgánu (správneho súdu) a stanovisko Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva je zo zákona podkladom pre rozhodnutie, pričom je povinnosťou správneho orgánu, resp. súdu sa so skutočnosťami uvedenými v stanovisku oboznámiť.

Krajský súd z preskúmaného spisu zistil, že dokument (stanovisko SIS), na základe ktorého správny orgán dospel k záveru, že žalobca predstavuje nebezpečenstvo pre Slovenskú republiku, je zaradený v osobitnej evidencii utajovaných skutočností na Migračnom úrade Ministerstva Slovenskej republiky a v odôvodnení svojho rozhodnutia žalovaný uviedol iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky [§ 23 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov] a nemôže bližšie uvádzať dôvody, ktoré ho viedli k výroku o nepredĺžení doplnkovej ochrany, *nota bene* správna úvaha v prípade žalovaného je obmedzená, inak by bol popretý zjavný bezpečnostný záujem Slovenskej republiky.

Podľa krajského súdu zákon vylučuje vykonávanie dôkazov pochádzajúcich od SIS, a preto je aj vylúčená možnosť vyjadrenia sa k nim. Vyjadrenie SIS možno podľa krajského súdu dokonca vnímať ako zákonnú podmienku, ktorá nepodlieha dokazovaniu, a je teda mimo režim čl. 48 ods. 2 ústavy.

Na základe uvedeného krajský súd uzavrel, že napadnutým rozhodnutím nebolo porušené základné právo žalobcu garantované ústavou, postup žalovaného bol správny a zákonný a dôvody uvedené v správnej žalobe sú nedôvodné a nespôsobilé spochybníť vecnú správnosť rozhodnutia žalovaného. Preto správnu žalobu zamietol podľa § 219 zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny súdny poriadok“).

3. Proti rozsudku krajského súdu sťažovateľ podal kasačnú sťažnosť z dôvodov, že: (i) krajský súd nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces; (ii) krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci; (iii) krajský súd sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu.

Sťažovateľ trvá na tom, že v tomto konaní bol porušený základný princíp konania, a to rovnosť účastníkov konania. Sťažovateľ nemal možnosť vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam, ktoré boli podkladom pre rozhodnutie vo veci samej. V správnej žalobe namietal postup správneho orgánu, ktorý považuje za nesprávny, keďže pri ňom dochádza k porušeniu ústavných práv, a to predovšetkým práv podľa čl. 46, čl. 47 a čl. 48 ústavy. Zastáva názor, že rozsudok krajského súdu je porušením ústavnoprávne a medzinárodnoprávne garantovaných základných princípov a zásad materiálneho právneho štátu, najmä princípu materiálnej spravodlivosti a materiálnej ochrany zákonnosti vrátane princípov riadneho a spravodlivého procesu, princípu právnej istoty a princípu predvídateľnosti práva vrátane predvídateľnosti rozhodnutí orgánov verejnej moci, ako aj princípu ochrany legitímnych očakávaní a tiež princípu, že právo nemôže vzniknúť z bezprávia a nespravodlivosti. Vzhľadom na uvedené skutočnosti sťažovateľ navrhol, aby kasačný súd zmenil napádaný rozsudok krajského súdu tak, že zruší rozhodnutie orgánu verejnej správy a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

4. Senát najvyššieho súdu, ktorý je podľa § 438 ods. 2 Správneho súdneho poriadku kasačným súdom, dospel k záveru, že *«ustanovenie § 13c ods. 4 písm. d) a § 19a ods. 9 a § 20 ods. 3 v časti „... a nie sú dôvody na jej poskytnutie podľa § 13c ods. 2 až 4“ zákona*

o azyle môžu byť v rozpore 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 a s čl. 13 ods. 4 ústavy a s čl. 47 charty». Preto uznesením sp. zn. 10 Sžak 11/2019 z 21. augusta 2019 konanie o kasačnej sťažnosti prerušil a po právoplatnosti tohto uznesenia podal návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa č. 125 ods. 1 písm. a) ústavy.

5. Najvyšší súd návrh na začatie konania odôvodňuje takto:

„Senát najvyššieho súdu počas konania o kasačnej sťažnosti sťažovateľa (žalobcu) proti rozsudku krajského súdu zistil skutočnosti, ktoré u neho vyvolávajú pochybnosti o ústavnosti a rozpornosti ustanovenia § 13c ods. 4, § 19a ods. 9 zákona a § 20 ods. 3 zákona v časti ...a nie sú dôvody na jej poskytnutie podľa § 13c ods. 2 až 4 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov ktoré boli v prejednávanej veci aplikované správnym orgánom s Chartou základných práv EÚ.

Napadnuté ustanovenia zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov podľa názoru senátu najvyššieho súdu popierajú princíp rovnosti účastníkov súdneho konania, ktorý je nevyhnutnou súčasťou každého právneho štátu (ako sa k nemu hlási aj ústava vo svojom čl. 1 ods. 1) a ktorý je podporovaný aj zákazom diskriminácie obsiahnutom v čl. 12 ústavy (a ktorého súčasťou je aj princíp rovnosti pred zákonom), v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy.

Napadnuté ustanovenie zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov odopierajú tiež procesné práva garantované v čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy a v čl. 47 Charty základných práv Európskej únie.

Ústavne garantovaná rovnosť pred zákonom a rovnosť účastníkov súdneho konania pritom zabezpečuje rovnaké postavenie všetkých procesných strán (účastníkov súdneho konania) tak pri aplikácii hmotných, ako aj procesných predpisov.“

Tieto tvrdenia senát najvyššieho súdu opiera o viaceré rozhodnutia ústavného súdu, ktoré sa týkali bezvýhradného zabezpečovania rovného postavenia účastníkov súdneho konania (napr. PL. ÚS 49/01, PL. ÚS 15/03, PL. ÚS 9/96). Podľa senátu najvyššieho súdu «Podstatu ústavnoprávneho princípu rovnosti účastníkov v konaní pred orgánom súdnej

alebo inej právnej ochrany Ústavný súd SR definoval ako situáciu, pri ktorej, všetci účastníci občianskeho súdneho konania vrátane konania pred správny súdnictvom majú rovnaké procesné práva a povinnosti, ktoré uplatňujú a plnia za rovnakých procesných podmienok bez zvýhodnenia alebo diskriminácie niektorej z procesných strán. Nerozhoduje procesné postavenie alebo procesná pozícia účastníka, nie je podstatné ani to, ktorý z účastníkov sa stane žalobcom a ktorý z účastníkov je žalovaný“ (PL. ÚS 15/03).

Princíp rovnosti účastníkov pred súdom (ako princíp ústavný) sa teda musí vzťahovať aj na správne súdnictvo, t. j. na konania, ktoré sú upravené v zákone č. 162/2015 Z. z. (Správny súdny poriadok).».

Senát najvyššieho súdu k tomu dodáva, že «na konanie podľa zákona o azyle sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak. Podľa § 3 ods. 2 Správneho poriadku; „Správne orgány sú povinné postupovať v konaní v úzkej súčinnosti s účastníkmi konania, zúčastnenými osobami a inými osobami, ktorých sa konanie týka a dať im vždy príležitosť, aby mohli svoje práva a záujmy účinne obhajovať, najmä sa vyjadriť k podkladu rozhodnutia, a uplatniť svoje návrhy. Účastníkom konania, zúčastneným osobám a iným osobám, ktorých sa konanie týka musia správne orgány poskytovať pomoc a poučenia, aby pre neznalosť právnych predpisov neutrpeli v konaní ujmu“ a podľa § 33 ods. 2 toho istého zákona; „Správny orgán je povinný dať účastníkom konania a zúčastneným osobám možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohli vyjadriť k jeho podkladu i k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie.».

Ďalej najvyšší súd dodáva, že «v rámci súčasnej zákonnej úpravy pri použití § 13c ods. 4 v spojení s § 20 ods. 3 zákona o azyle nie sú už pre správny orgán (na rozdiel od úpravy zákona o azyle úspešne napadnutej najvyšším súdom pred ústavným súdom) podstatné dôvody, na základe ktorých spravodajská služba nesúhlasí s predĺžením doplnkovej ochrany, pričom podstatná je iba existencia stanoviska Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva obsahujúceho nesúhlas s predĺžením doplnkovej ochrany, ktorú chápe správny orgán ako „záväznú“ stanovisko, ktoré je povinný rešpektovať, je preto podľa názoru senátu najvyššieho súdu nielen v rozpore s vyššie uvedenou ústavnou požiadavkou rovnosti účastníkov (čl. 47 ods. 3 ústavy), ale tiež aj s ich právom na spravodlivé konanie (čl. 46 ods. 1 ústavy), nakoľko z odôvodnenia rozhodnutia je len zrejmé, že správny orgán sa odvolal na stanovisko SIS č. p. SIS-65/152V-87-2/2018S,

ktoré ako uviedol podlieha utajeniu v zmysle zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností.».

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

Podľa senátu najvyššieho súdu má byť účastníkovi konania (cudzincovi) daná možnosť účinne sa brániť (§ 33 ods. 2 Správneho poriadku) už v konaní pred správnym orgánom, ak napr. má dôkazy, ktoré môžu vyvrátiť skutočnosti, ktoré tvoria podklad rozhodnutia alebo ak z iného dôvodu nesúhlasí s podkladom rozhodnutia (utajovanou skutočnosťou).

Napadnuté ustanovenia zákona o azyle podľa názoru senátu najvyššieho súdu odnímajú dotknutému cudzincovi možnosť uplatniť svoje základné právo na prístup ku všetkým vykonávaným dôkazom, ako ich garantuje čl. 48 ods. 2 ústavy.

V ďalších argumentoch senát najvyššieho súdu cituje judikatúru ústavného súdu (s ohľadom na základné právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, ako aj vo vzťahu k princípu proporcionality pri obmedzovaní základných práv) a súčasne aj

rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva (s ohľadom na právo na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv).

„Podľa najvyššieho súdu je ústavne neprijateľné, aby bolo rozhodovanie o udelení azylu, doplnkovej ochrany a o nepredĺžení doplnkovej ochrany založené výhradne na stanovisku SIS a Vojenského spravodajstva, ktoré obsahuje súhlas alebo nesúhlas s udelením azylu alebo s poskytnutím doplnkovej ochrany, keď dotknutý žiadateľ sa nedozvie žiadne dôvody stanoviska, pre ktoré jeho žiadosti nebolo vyhovené.

Najvyšší súd si je vedomý, že poskytnutie plnej informácie v autentickej podobe, ktorá je často výsledkom operatívneho šetrenia SIS a Vojenského spravodajstva a je predmetom utajenia, by mohlo potenciálne spôsobiť ohrozenie základného cieľa utajovanie skutočností, ako je implicitne vymedzený definíciou utajovanej skutočnosti v ustanovení § 2 písm. a) zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov, t. j., aby bolo vylúčené neoprávnené nakladanie s informácií, ktoré by mohlo spôsobiť ujmu záujmom Slovenskej republiky alebo záujmom, ku ktorých ochrane sa Slovenská republika zaviazala, alebo by mohlo byť pre tieto záujmy nevýhodné. Záujmom Slovenskej republiky je potom potrebné chápať v zmysle tohto zákona záujem na zachovaní ústavnosti, zvrchovanosti a územnej celistvosti štátu, zabezpečenie obrany, bezpečnosti, ekonomických záujmov, zahraničnej politiky alebo medzinárodných vzťahov, práv a slobôd fyzických a právnických osôb.

V tomto prípade, však správny orgán pri aplikácii napadnutých ustanovení zákona o azyle vychádza len zo stanoviska Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva, ktoré obsahuje iba súhlas alebo nesúhlas s udelením azylu alebo s poskytnutím doplnkovej ochrany. Slovenská informačná služba a Vojenské spravodajstvo v stanovisku posudzujú nebezpečnosť žiadateľa pre bezpečnosť Slovenskej republiky z hľadiska ohrozenia záujmu, ktorého ochrana patrí do pôsobnosti Slovenskej informačnej služby alebo Vojenského spravodajstva. Posúdenie nebezpečnosti žiadateľa pre bezpečnosť Slovenskej republiky z hľadísk vyššie uvedených je však plne v kompetencii Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva, ktoré sa prejaví v stanovisku o súhlase alebo nesúhlase uvedených subjektov bez povinnosti uviesť dôvody takéhoto súhlasu, resp. nesúhlasu.“

Podľa názoru najvyššieho súdu je po novele zákona o azyle, účinnej od 20. júla 2018, takáto právna úprava v podmienkach právneho štátu neprijateľná. *„Za neprijateľné je potrebné považovať predovšetkým to, že akékoľvek zneužitie tejto procedúry je nie len účastníkom konania, keďže s utajenou skutočnosťou sa nemôže oboznámiť, ale aj pre správny orgán, ktorý rozhoduje o žiadosti vnímajúc stanovisko ako záväzné, ale napokon aj pre súd, ktorý rozhodnutie preskúmava neznáma, pretože dôvody stanoviska SIS neuvádza a tým je aj neoveriteľná a neverifikovateľná.“*

V záverečnej časti návrhu senát najvyššieho súdu podporuje svoje názory aj pomocou judikatúry Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“), ktorá sa vzťahuje k 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 súdu v prejednávanej veci, v ktorých senát vidí rozpor napadnutých ustanovení zákona o azyle 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 pri tom rozhodol tak, 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, príslušný 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.

Senát najvyššieho súdu konštatuje, že ako Súdny dvor, tak aj Európsky súd pre ľudské práva *„zdôrazňujú zásadu účinného opravného prostriedku a spravodlivého súdneho konania a nepriznávajú štátom právom rezignovať na tieto práva ani v prípade, ak je ohrozená ich bezpečnosť. Podľa oboch súdov v konkrétnom konaní platí pravidlo sprístupnenia všetkých dôvodov a dôkazov, ale výnimočne je možné utajiť dôvody a dôkazy, na ktorých je prijaté opatrenie (rozhodnutie) založené. Dotknutá osoba musí mať prístup k poznaniu minimálne podstaty dôvodov verejnej bezpečnosti, na základe ktorých boli predmetné 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.“.

6. Vychádzajúc z uvedenej, ako aj ďalšej v návrhu podrobnejšie rozpracovanej argumentácie najvyšší súd navrhuje, aby ústavný súd vydal tento nález:

„Ustanovenia § 13c ods. 4 písm. d), § 19a ods. 9 a § 20 ods. 3 v časti: ... a nie sú dôvody na jej poskytnutie (správne neposkytnutie, pozn.) podľa § 13c ods. 2 až 4 zákona č. 480/2002 Z. z o azyle a o zmene doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sú v rozpore s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1, ods. 2 a čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 46 ods. 1, ods. 2, čl. 47 ods. 3 a s čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 47 Charty základných práv Európskej únie.“

II.

Namietaná právna úprava

7. Podľa § 13 ods. 4 písm. d) zákona o azyle ministerstvo neudelí azyl, ak žiadateľ nemá opodstatnenú obavu z prenasledovania v inej časti krajiny pôvodu alebo má v nej prístup k ochrane pred prenasledovaním, môže bezpečne a oprávnene vycestovať a vstúpiť do tejto časti krajiny pôvodu, pričom sa v nej môže usadiť; pri posudzovaní opodstatnenej obavy z prenasledovania alebo prístupu k ochrane ministerstvo prihliada na všeobecné okolnosti prevládajúce v tejto časti krajiny pôvodu a na osobné pomery žiadateľa.

8. V zmysle § 19a ods. 9 zákona o azyle ministerstvo si na posúdenie žiadosti o udelenie azylu žiadateľa staršieho ako 14 rokov vyžiada stanovisko Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva, ktoré svoje stanovisko obsahujúce súhlas alebo nesúhlas s udelením azylu alebo s poskytnutím doplnkovej ochrany zašlú ministerstvu do 20 dní od doručenia žiadosti o stanovisko. Slovenská informačná služba a Vojenské spravodajstvo v stanovisku podľa predchádzajúcej vety posudzujú nebezpečnosť žiadateľa pre bezpečnosť Slovenskej republiky z hľadiska ohrozenia záujmu, ktorého ochrana patrí

do pôsobnosti Slovenskej informačnej služby alebo Vojenského spravodajstva; ministerstvo na ten účel umožní Slovenskej informačnej službe a Vojenskému spravodajstvu vstup do evidencií podľa § 48 ods. 1. Slovenská informačná služba a Vojenské spravodajstvo sú oprávnené na účely vypracovania stanoviska spracúvať osobné údaje podľa § 48 ods. 1.

9. Z ustanovenia § 20 ods. 3 zákona o azyle vyplýva, že doplnková ochrana podľa § 13a a § 13b sa poskytuje na jeden rok; po uplynutí jedného roka sa poskytovanie doplnkovej ochrany na žiadosť predĺži vždy o dva roky, ak sú splnené podmienky uvedené v § 13a alebo § 13b a nie sú dôvody na jej neposkytnutie podľa § 13c ods. 2 až 4 alebo na jej zrušenie podľa § 15b ods. 3. Cudzinec je povinný podať žiadosť podľa predchádzajúcej vety najskôr 90 dní pred uplynutím lehoty, na ktorú bola poskytnutá, a najneskôr v posledný deň tejto lehoty; doplnková ochrana trvá až do rozhodnutia o žiadosti. Žiadosť sa podáva na úradnom tlačíve, ktorého vzor je uvedený v prílohe č. 2a, osobne na policajnom útvaru podľa miesta pobytu; vyplnenú žiadosť policajný útvar bezodkladne zašle ministerstvu.

III.

Relevantná právna úprava

10. Podľa čl. 124 ústavy je ústavný súd nezávislým orgánom ochrany ústavnosti.

11. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

12. Podľa čl. 130 ods. 1 písm. d) ústavy ústavný súd začne konanie, ak podá návrh súd.

13. Podľa čl. 144 ods. 2 ústavy ak sa súd domnieva, že iný všeobecne záväzný právny predpis, jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenie, ktoré sa týka prejednávanej veci, odporuje ústave, ústavnému zákonu, medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 alebo

zákonu, konanie preruší a podá návrh na začatie konania na základe čl. 125 ods. 1. Právny názor ústavného súdu obsiahnutý v rozhodnutí je pre súd záväzný.

14. Podľa § 42 ods. 1 zákona ústavnom súde podanie, ktorým sa začína konanie pred ústavným súdom, je návrhom na začatie konania.

15. Podľa § 42 ods. 2 písm. a) zákona ústavnom súde návrhom na začatie konania je návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy.

16. Ústavný súd podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa. Pri predbežnom prerokovaní každého návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie. Podľa tohto ustanovenia návrhy vo veciach, na prerokovanie ktorého nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré sú podané navrhovateľom bez zastúpenia podľa § 34 alebo § 35 a ústavný súd nevyhovел žiadosti navrhovateľa o ustanovenie právneho zástupcu podľa § 37, návrhy, ktoré nemajú náležitosti ustanovené zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané zjavne neoprávnenými osobami, ako aj návrhy podané oneskorene, či zjavne neopodstatnené návrhy môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania.

17. Podľa § 74 písm. d) zákona ústavnom súde návrh na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 ústavy o súlade právnych predpisov nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou, s ktorou vyslovila súhlas národná rada a ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, môže podať súd v súvislosti s prejednávanou vecou.

18. Podľa § 75 návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov okrem všeobecných náležitostí podľa § 43 musí obsahovať označenie právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, ktorého nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou navrhovateľ namieta; dôvody, ktoré vedú navrhovateľa

k pochybnostiam o súlade napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou; označenie predpisu vyššej právnej sily, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia alebo medzinárodnej zmluvy, jej časti alebo niektorého jej ustanovenia, s ktorým napadnutý právny predpis podľa navrhovateľa nie je v súlade.

IV.

Predbežné prerokovanie návrhu a závery ústavného súdu

19. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom [čl. 124 a čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy], pristúpil na neverejnom zasadnutí pléna k predbežnému prerokovaniu návrhu na začatie konania, a to v súlade s čl. 131 ods. 1 ústavy, ako aj s § 7 ods. 1 písm. a) a § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde. Účelom predbežného prerokovania návrhu je určenie, či a v akom rozsahu možno návrh prijať na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde).

20. Pri predbežnom prerokovaní ústavný súd zistil, že navrhovateľ podal návrh ako subjekt procesne legitimovaný podľa čl. 130 ods. 1 písm. d) ústavy (pozri tiež § 74 zákona o ústavnom súde). V konaní je najvyšší súd podľa § 35 ods. 2 zákona o ústavnom súde zastúpený predsedom príslušného senátu, ktorý návrh na začatie konania inicioval.

21. K návrhu na začatie konania navrhovateľ priložil aj svoje uznesenie sp. zn. 10 Sžak 11/2019 z 21. augusta 2019 (ktoré nadobudlo právoplatnosť 19. septembra 2019 a vykonateľnosť 30. septembra 2019), ktorým prerušil konanie o kasačnej sťažnosti sťažovateľa (pôvodne žalobcu) [redacted] proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach, č. k. 4 SaZ 8/2018-41 z 20. marca 2019. Tým bolo preukázané splnenie procesnej podmienky nevyhnutnej pre začatie konania o súlade právnych predpisov na návrh všeobecného súdu vyplývajúcej z čl. 144 ods. 2 ústavy, spočívajúcej

v právoplatnom prerušení dotknutého konania pred všeobecným súdom (pozri sp. zn. PL. ÚS 39/2014).

22. Návrh na začatie konania spĺňa požiadavky podľa § 39, všeobecné náležitosti návrhu na začatie konania podľa § 43, ako aj požiadavky pre návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa § 75 zákona o ústavnom súde. Na základe uvedeného je možné konštatovať, že predmetný návrh má náležitosti ustanovené zákonom. Návrh na začatie konania súčasne nie je neprípustný podľa § 55 zákona o ústavnom súde.

23. Najvyšší súd v návrhu na začatie konania preukázal, že v predmetnom konaní je potrebné použiť všeobecne záväzný právny predpis (napadnuté zákonné právne normy), ktorého nesúlad s ústavou a s medzinárodnou zmluvou, ktorou je Slovenská republika viazaná, je uplatnený v návrhu na začatie konania pred ústavným súdom (podmienka čl. 144 ods. 2 ústavy). Rozhodnutie vo veci teda nebude mať len hypotetický rozmer a prípadný derogačný nález má potenciál ovplyvniť meritórne rozhodnutie všeobecného súdu (PL. ÚS 1/2018).

24. Najvyšší súd v návrhu namieta nesúlad § 13c ods. 4 písm. d), § 19a ods. 9 a § 20 ods. 3 v časti: „... a nie sú dôvody na jej poskytnutie (správne neposkytnutie, pozn.) podľa § 13c ods. 2 až 4“ zákona o azyle aj s čl. 47 charty.

25. Podľa čl. 51 ods. 1 charty sú ustanovenia charty určené pre členské štáty výlučne vtedy, ak vykonávajú právo Únie.

26. Ústavný súd preto pri predbežnom prerokovaní sťažnosti podľa § 56 zákona o ústavnom súde taktiež preskúmal, či najvyšším súdom napadnutá právna úprava predstavuje vykonávanie práva Únie v zmysle čl. 51 ods. 1 charty. Ak by napadnutá právna úprava nepredstavovala vykonávanie práva Únie v zmysle čl. 51 ods. 1 charty, ústavný súd by sa návrhom v referenčnej časti nemohol vecne zaoberať.

27. Podľa vysvetliviek k charte (Ú. v. EÚ C 303, 14. 12. 2007, s. 17 – 35), ktoré vychádzajú z judikatúry Súdneho dvora, povinnosť rešpektovať základné práva vymedzené v rámci Únie je pre členské štáty záväzná výlučne vtedy, ak konajú v rámci rozsahu pôsobnosti práva Únie. Ak vnútroštátna právna úprava patrí do pôsobnosti práva Únie, základné práva zaručené chartou musia byť dodržané a nemôže nastať prípad, ktorý by spadal pod právo Únie a neuplatnili by sa základné práva zaručené chartou (rozsudok Åklagaren proti Hans Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, bod 21). Z uplatniteľnosti práva Únie vyplýva uplatniteľnosť základných práv zaručených chartou.

28. Prípady, keď konanie členských štátov spadá do rámca pôsobnosti práva Európskej únie, upresňuje judikatúra Súdneho dvora. Podľa judikatúry Súdneho dvora konanie členských štátov spadá do rámca pôsobnosti práva Únie v troch prípadoch. Po prvé, ak členské štáty preberajú (implementujú) právo Únie (rozsudok Hubert Wachauf proti Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, 5/88, EU:C:1989:321), po druhé, ak ich konanie spadá pod výnimku z uplatňovania únijných pravidiel prípustnú samotným právom Únie (rozsudok Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE a Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou proti Dimotiki Etairia Pliroforissis a Sotirios Kouvelas a Nicolaos Avdellas a iní. („ERT“), C-260/89 EU:C:1991:254), a napokon po tretie, vtedy, ak vo všeobecnosti ich konanie spadá do rámca práva Únie (rozsudok Daniele Annibaldi proti Sindaco del Comune di Guidonia a Presidente Regione Lazio („Annibaldi“), C-309/96, EU:C:1997:631). O tretiu situáciu ide vtedy, ak v konkrétnej situácii medzi vnútroštátnym aktom a právom Európskej únie existuje dostatočná väzba (rozsudok Åklagaren proti Hans Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105).

29. Najvyšší súd označuje za nesúladne s čl. 47 charty ustanovenie právnej úpravy, ktorou Slovenská republika preberá do svojho právneho poriadku viaceré právne záväzné akty Európskej únie, najmä smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (Ú. v. EÚ L 180, 29.6.2013) a smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo

osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 337, 20.12.2011).

30. Keďže najvyšším súdom napadnutou právnou úpravou Slovenská republika preberá (implementuje) právo Únie, napadnutá právna úprava spadá do rámca pôsobnosti práva Únie a predstavuje vykonávanie práva Únie v zmysle čl. 51 ods. 1 charty. Charta je na ňu preto aplikovateľná.

31. Ústavný súd návrh najvyššieho súdu predbežne prerokoval a zistil, že na jeho prerokovanie má ústavou zverenú právomoc, návrh má zákonom predpísané náležitosti, nie je neprípustný a je podaný oprávnenou osobou. Preto rozhodol o jeho prijatí na ďalšie konanie tak, ako to je uvedené vo výroku tohto uznesenia.

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

V Košiciach 27. mája 2020

Ivan Fiačan
predseda pléna Ústavného súdu
Slovenskej republiky