



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 15/2017-15

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí pléna 11. októbra 2017 predbežne prerokoval návrh Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, zastúpeného predsedníčkou senátu JUDr. Elenou Berthotyovou, PhD., na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovenia § 52 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 4, čl. 46 ods. 1, čl. 46 ods. 2, čl. 47 ods. 3, čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 6 ods. 1, čl. 13 a čl. 8 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 47 Charty základných práv Európskej únie a takto

r o z h o d o l :

1. Návrh Najvyššieho súdu Slovenskej republiky **p r i j í m a** na ďalšie konanie.
2. Návrh Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vedený pod sp. zn. PL. ÚS 15/2017 a návrh Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vedený pod sp. zn. PL. ÚS 8/2016 **s p á j a** na spoločné konanie, ktoré bude ďalej vedené pod sp. zn. PL. ÚS 8/2016.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 28. augusta 2017 doručený návrh Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“), zastúpeného predsedníčkou senátu JUDr. Elenou Berthotyovou, PhD. (ďalej len „navrhovateľ“), na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a § 37 a nasl. zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“). Navrhovateľ ústavnému súdu navrhol rozhodnúť o nesúlade § 52 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov [(ďalej len „zákon o azyle“); § 52 ods. 2 zákona o azyle (ďalej len „napadnuté ustanovenie“)] s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 4, čl. 46 ods. 1, čl. 46 ods. 2, čl. 47 ods. 3, čl. 48 ods. 2 ústavy, čl. 6 ods. 1, čl. 13 a čl. 8 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a čl. 47 Charty základných práv Európskej únie [(ďalej len „charta“); označené ustanovenia ústavy, dohovoru a charty (ďalej spolu len „referenčné ustanovenia“)].

Z návrhu a jeho príloh vyplýva, že Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom sp. zn. 7 SaZ 1/2017 z 28. marca 2017 (ďalej len „rozsudok krajského súdu“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, Pivonková 6, Bratislava (ďalej len „migračný úrad“) č. k. MU-PO-46-26/2016-Ž z 24. novembra 2016 (ďalej len „rozhodnutie migračného úradu“), ktorým migračný úrad podľa § 20 ods. 3 z dôvodu podľa § 13c ods. 2 písm. d) a podľa § 52 ods. 2 zákona o azyle rozhodol tak, že žalobcovi poskytnutie doplnkovej ochrany nepredlžuje.

Žalobca napadol rozsudok krajského súdu kasačnou sťažnosťou. Jej predmetom je tvrdenie, že žalobca sa nemohol vyjadriť ku skutočnostiam tvoriacim podklad rozhodnutia

vo veci samej. Toto tvrdenie treba chápať predovšetkým v súvislosti s § 3 ods. 2 a § 33 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“), podľa ktorých mu právo vyjadriť sa k podkladom rozhodnutia a k spôsobu ich zistenia (bližšie porovnaj úplné znenie označenej úpravy) patrí, ako aj v súvislosti so zákonnými požiadavkami na spoľahlivé zistenie skutkového stavu a požiadavkami na riadne odôvodnenie rozhodnutia (§ 46 a § 47 ods. 3 Správneho poriadku).

O veci žalobcu bolo pôvodne konané v správnom (administratívnom) konaní, keďže však žalobcom vytykané pochybenia orgánmi verejnej moci napravené neboli, vec sa prostredníctvom prieskumu v správnom súdnictve dostala pred najvyšší súd.

Žalobca v priebehu celého konania poukazuje na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“), podľa ktorej jednotlivec musí byť schopný napadnúť tvrdenie exekutívy, že národná bezpečnosť je v ohrození (najmä Al-Nashif proti Bulharsku z 20. 6. 2002).

Napadnuté ustanovenie zákona o azyle za istých okolností (v posudzovanom prípade ak účastník konania predstavuje nebezpečenstvo pre bezpečnosť Slovenskej republiky podľa § 13c ods. 2 písm. d) zákona o azyle) ukladá migračnému úradu vydať rozhodnutie, ktorého odôvodnenie sa obmedzí iba na konštatovanie, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky. Žalobca sa z odôvodnenia rozhodnutia migračného úradu dozvedel, že migračný úrad sa oboznámil s niekoľkými vyjadreniami Slovenskej informačnej služby (ďalej len „SIS“), pričom informácie v nich uvedené podliehajú utajeniu v zmysle zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a z toho dôvodu nie sú založené v spise (ale sú evidované v evidencii utajovaných skutočností), a že s predmetnými informáciami je oprávnený oboznámiť sa iba sudca v súdnom prieskume rozhodnutia, resp. advokát žalobcu (za podmienky udelenia súhlasu na jednorazové oboznámenie sa s utajovanou skutočnosťou riaditeľom SIS), čím je v procese aspoň v minimálnej miere garantovaná jeho spravodlivosť a rovnosť, keďže tieto záruky sú spôsobilé chrániť záujmy žalobcu. Ďalej rozhodnutie

migračného úradu odkázalo na skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky.

Žalobca v kasačnej sťažnosti vyslovuje tvrdenie, že pokiaľ SIS, resp. migračný úrad dospeli k názoru, že predstavuje nebezpečenstvo pre Slovenskú republiku, mal by dostať možnosť také tvrdenie vyvrátiť a rozporovať, čo ale predpokladá dôvody takého tvrdenia poznať.

Navrhovateľ ako súd konajúci o kasačnej sťažnosti vyslovuje pochybnosť o súlade napadnutého ustanovenia s referenčnými ustanoveniami, keďže toto ustanovenie „blokuje“ možnosť rozhodnutie migračného úradu riadne odôvodniť. Vyjadrenia vyžiadané od SIS a úvaha migračného úradu vedúca k výroku rozhodnutia teda ostávajú pre žalobcu nepoznanými. To pre neho znamená vylúčenie z možnosti poznať podklady aj dôvody rozhodnutia.

V podstatnej časti návrhu navrhovateľ uviedol:

«V zmysle nového ustanovenia § 52 ods. 2 (zákona o azyle, pozn. ústavného súdu): „V odôvodnení rozhodnutia ministerstva (migračný úrad, pozn.) o neudelení azylu podľa § 13 ods. 5 písm. a), neposkytnutí doplnkovej ochrany podľa § 13c ods. 2 písm. d), odňatí azylu podľa § 15 ods. 3 písm. a), zrušení doplnkovej ochrany podľa § 15b ods. 1 písm. b) z dôvodu podľa § 13c ods. 2 písm. d), nepredĺžení doplnkovej ochrany podľa § 20 ods. 3 z dôvodu podľa § 13c ods. 2 písm. d) a zrušení poskytovania dočasného útočiska podľa § 33 písm. c) sa uvedie iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky.

Predkladateľ v dôvodovej správe k návrhu zákona k tomuto ustanoveniu rovnako iba stručne uviedol: „Podľa tohto ustanovenia sa umožní ministerstvu odôvodňovať rozhodnutia vydané v konaní o azyle iba skutočnosťou, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky v prípadoch, ak účastník konania je nebezpečný pre bezpečnosť Slovenskej republiky. Prístup k utajovaným skutočnostiam bude mať len súd.“

Z dôvodových správ je možné vyvodiť, že zákonodarca prijal uvedenú právnu úpravu z dôvodu zabezpečenia ochrany utajovaných skutočností, bez podrobnejšieho odôvodnenia.»

Navrhovateľ zdôrazňuje, že „v právnom štáte je nevyhnutné, aby zákonodarca osobitne pri tvorbe právnych noriem, ktoré vykonávajú ustanovenia ústavy (čl. 51 ods. 1 ústavy) nielen dôsledne dbal na ich súlad s ústavným textom a medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky, ale aby aj vytváral podmienky preto, aby sa tieto právne normy uplatňovali rovnako na každého a tiež aj preto, aby sa uplatňovali a interpretovali v súlade s príkazmi a limitmi, ako ich obsahuje Ústava Slovenskej republiky“. V otázke príkazov a limitov ústavy navrhovateľ poukazuje na judikatúru ústavného súdu (napr. IV. ÚS 115/03) pojednávajúcu o obsahu základného práva na spravodlivý súdny proces, najmä z aspektu prísnosti požiadavky na odôvodnenie súdneho rozhodnutia.

V nadväznosti akcentuje skutočnosť, že ústava garantuje všetky základné práva uvedené v čl. 46 až čl. 50 ústavy aj cudzincom (oprávnený subjekt práva je tu pojmovo vymedzený ako „každý“).

Podľa názoru navrhovateľa napadnuté ustanovenie popiera «*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 § 52 ods. 2 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, v čl. 6 ods. 1 a čl. 13 v spojení s čl. 8 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd 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.

... Obsahom rovného postavenia účastníkov konania je ich právo dostať pred súdom možnosť obhajovať svoju záležitosť za podmienok, ktoré ich podstatne nezvýhodňujú voči druhej zúčastnenej strane.

Princíp rovnosti rozširuje Ústava Slovenskej republiky aj na konania pred inými štátnymi orgánmi alebo orgánmi verejnej správy. Táto rovnosť je ústavne zabezpečená od začiatku konania po ich právoplatné skončenie.

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 správnym 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).»

Navrhovateľ poukazuje na to, že na konanie podľa zákona o azyle sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní (Správny poriadok), ktorý podľa § 3 ods. 2 a § 33 ods. 2 garantuje účastníkovi konania možnosť účinne hájiť svoje záujmy prostredníctvom vyjadrenia sa k podkladu rozhodnutia a uplatňovať svoje návrhy.

Napadnuté ustanovenie zákona o azyle uvedenú možnosť účastníkovi konania *de facto* upiera.

Podľa navrhovateľa „zásada rovnosti účastníkov konaní, ktoré predchádzalo uvedenému rozsudku, je podľa senátu najvyššieho súdu narušená tým, že správny orgán má k dispozícii dôkazy (utajované skutočnosti), ktorými cudzinec nedisponuje a nemá ani žiadnu možnosť sa s týmito dôkazmi oboznámiť. Tieto dôkazy nie sú súčasťou spisu a ani správny orgán utajovanú skutočnosť cudzincovi v žiadnom rozsahu a v žiadnej forme nesprístupňuje.

Rovnaké možno konštatovať aj v konaní, v ktorom súd preskúmava zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu, vydaného podľa § 52 ods. 2 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 preskúmavajúceho konania pred súdom 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 vykonaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy, ale ide aj o porušenie princípu kontradiktórnosti a princípu rovnosti zbraní ako základných definičných prvkov práva na spravodlivé súdne konanie.

Na tomto mieste považuje senát najvyššieho súdu za dôležité zdôrazniť, že už v konaní pred správnym orgánom má byť účastníkovi konania (cudzincovi) daná možnosť účinne sa brániť (§ 33 ods. 2 Správneho poriadku), ak napr. má dôkazy, ktoré môžu vyvrátiť skutočnosť, ktoré tvoria podklad rozhodnutia alebo ak z iného dôvodu nesúhlasí s podkladom rozhodnutia (utajovanou skutočnosťou).

... Napadnuté ustanovenie 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.“

Navrhovateľ tiež poukazuje na judikatúru ústavného súdu (napr. II. ÚS 260/06, III. ÚS 305/08) a zdôrazňuje, že čl. 46 ústavy kladie požiadavku na určitú kvalitu súdneho rozhodnutia prejavujúcu sa v procesných garanciách zaručujúcich kontradiktórnosť konania, rovnosť zbraní a odôvodnenie rozhodnutia zodpovedajúce konkrétnym okolnostiam prerokúvanej veci. Podľa navrhovateľa „*nakoľko napadnuté ustanovenie § 52 ods. 2 zákona o azyle zaväzuje dotknuté orgány verejnej správy vydávať rozhodnutia, ktorých odôvodnenia obsahujú iba konštatovanie, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky, toto ustanovenie nemôže vyhovovať ani štandardu spravodlivého konania, ktorý v sebe obsahuje ustanovenie čl. 46 ods. 1 ústavy, čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd*“.

Navrhovateľ ďalej poukazuje na to, že právna úprava v právnom štáte vychádza z princípu proporcionality, ktorý zabezpečuje rovnováhu medzi cieľom sledovaným štátom a použitými prostriedkami. Tento princíp podľa navrhovateľa nesporne platí aj pre ochranu utajovaných skutočností (PL. ÚS 3/00 a PL. ÚS 15/03). V kontexte proporcionality prechádza k upriamaniu pozornosti na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorá má podľa jeho názoru otvárať priestor pre vytvorenie obrany fyzickej osoby proti vzneseným obvineniam aj v prípadoch kedy je národná bezpečnosť v ohrození (Chahal proti Spojenému kráľovstvu z 15. 11. 1996, Al-Nashif proti Bulharsku z 20. 6. 2002, Lupsa proti Rumunsku z 8. 6. 2006 alebo Nolan a K. proti Rusku z 12. 12. 2009), ako aj na judikatúru ústavného súdu (PL. ÚS 15/03), ktorá má podľa jeho názoru tiež otvárať priestor pre poskytnutie aspoň základných informácií o dôvodoch, pre ktoré je účastník konania považovaný za hrozbu pre národnú bezpečnosť ako záruku zamedzenia svojvôli.

Navrhovateľ poukazuje na riešenie obdobného problému inštitútom špecializovaného advokáta s bezpečnostnou previerkou v Spojenom kráľovstve (napr. Chahal proti Spojenému kráľovstvu z 15. 11. 1996) alebo § 38 ods. 6 zákona č. 500/2005 Sb. Správni řád v znení neskorších predpisov v Českej republike. Podľa navrhovateľa z uvedeného vyplýva, že *«zákonodarca v napadnutom zákonnom ustanovení nevyužil žiadne zo spomínaných riešení a nijakým spôsobom nevyvážil záujem štátu na ochrane utajovaných skutočností/bezpečnosti a záujem na ochrane základných práv štátnych príslušníkov tretích krajín.*

Stret týchto záujmov (základného práva na spravodlivé správne a súdne konanie a záujem štátu na ochrane utajovaných skutočností/bezpečnosti) podľa senátu najvyššieho súdu riešia napadnuté ustanovenia bezvýhradným uprednostnením záujmu štátu na ochrane utajovaných skutočností a popretím základných práv účastníka konania.

V prípade napadnutého ustanovenia § 52 ods. 2 zákona o azyle preto podľa názoru senátu najvyššieho súdu prostriedok, ktorý použil zákonodarca na dosiahnutie sledovaného účelu, ktorým je zrejme ochrana utajovaných skutočností/bezpečnosti Slovenskej republiky, preto rozhodne nemožno označiť za „vhodný, potrebný alebo nevyhnutný“, nakoľko tento popiera základné právo na spravodlivé konanie (obsiahnuté v základnom práve na súdnu

ochranu) podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, čl. 6 ods. 1 a čl. 13 v spojení s čl. 8 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd vo svojej samotnej podstate.

Na tomto mieste považuje senát najvyššieho súdu za potrebné zdôrazniť, že základnými zásadami spravodlivého konania sú podľa ESĽP zásada kontradiktórnosti konania, právo dotknutej osoby poznať dôvody rozhodnutia (poznať presné a skutočné dôvody) proti nej a právo na prístup ku všetkým dôkazom, ktoré boli proti nej použité tak, aby s plnou znalosťou veci mohla posúdiť, či je pre ňu užitočné obrátiť sa so svojim návrhom na súd. Podľa judikatúry ESĽP každá osoba musí mať prístup k účinnému opravnému prostriedku, možnosť obhajoby nesmie byť len formálna.»

V časti osobitne sa venujúcej referenčným ustanoveniam dohovoru (čl. 13 a čl. 8 ods. 1 dohovoru) navrhovateľ poukazuje na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva. Tá zdôrazňuje, že právo na účinný prostriedok nápravy je naplnené vtedy, ak nezávislý orgán, ktorý rozhoduje o opravnom prostriedku má právo odmietnuť tvrdenie o tom, že v konkrétnom prípade existuje ohrozenie národnej bezpečnosti (*ad minus* rovnako to platí aj vo vzťahu k nesprístupneniu dôkazov). Vo veci je ďalej poukazované na judikatúru, podľa ktorej rozhodnutia obmedzujúce sa na konštatovanie, že dotknutá osoba predstavuje vážnu hrozbu pre bezpečnosť štátu, môžu byť považované za prekvapivé. Taktiež je poukázané na judikatúru zdôrazňujúcu potrebu výkladu pojmu národnej bezpečnosti v medziach jeho prirodzeného významu a potrebu zamedzenia takému výkladu predmetného pojmu, ktorý by umožnil subsumovať v podstate akékoľvek štátu nepozdávajúce sa konanie pod ohrozenie národnej bezpečnosti (Nolan a K. proti Rusku z 12. 2. 2009, C. G a ostatní proti Bulharsku z 24. 7. 2008). Vlastná úvaha navrhovateľa v tejto časti návrhu celkom absentuje.

V časti osobitne sa venujúcej referenčnému ustanoveniu charty (čl. 47 charty) navrhovateľ predovšetkým zdôvodňuje aplikovateľnosť čl. 47 charty na posudzovaný prípad. Po zdôvodnení aplikovateľnosti dáva do pozornosti ústavného súdu judikát Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) ZZ proti Secretary of State for the Home Department zo 4. 6. 2013 pojednávajúci v okolnostiach prípadu [výklad článku 30 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. 4. 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských

štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. EÚ L 158, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46), v spojení najmä s čl.47 charty] o potrebe výkladu čl. 30 ods. 2 charty v spojení s čl. 47 v zmysle, že tieto ustanovenia „vyžadujú, aby v prípade, ak vnútroštátny orgán dotknutej osobe nesprístupní presné a úplné dôvody, na ktorých sa zakladá rozhodnutie prijaté na základe článku 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“.

Navrhovateľ tiež pripúšťa, že uvedený judikát nespochybňuje zodpovednosť členských štátov za zaručenie svojej vnútornej a vonkajšej bezpečnosti a uznáva možnosť, že v niektorých prípadoch určitá časť dôkazov nebude sprístupnená.

Z časti venujúcej sa referenčným ustanoveniam dohovoru a referenčnému ustanoveniu charty robí navrhovateľ sumarizujúci záver. Podľa názoru navrhovateľa „oba súdy 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. Oba súdy (ESLP aj SD EÚ) odobrili inštitút Špeciálneho advokáta tak, ako je zavedený v Spojenom kráľovstve.“.

V závere návrhu navrhovateľ poukazuje na úpravu uzákonenú v Českej republike, konkrétne na § 38 ods. 6 zákona č. 500/2004 Sb. Správni rád v znení neskorších predpisov a § 45 ods. 3 zákona č. 150/2002 Soudní rád správni v znení neskorších predpisov

naznačujúcu možný spôsob riešenia tvrdeného nedostatku napadnutého ustanovenia. Navrhovateľ tiež poukazuje na judikát Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 6 Azs 142/2006 z 20. júna 2007 pojednávajúci o obdobnej veci.

Navrhovateľ navrhuje, aby ústavný súd po prijatí návrhu na ďalšie konanie vo veci samej nálezom takto rozhodol:

„Ustanovenie § 52 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov je 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, s čl. 6 ods. 1, s čl. 13 v spojení s čl. 8 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 47 Charty základných práv Európskej únie.“

II.

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou...

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 ústavy. Právny názor ústavného súdu obsiahnutý v rozhodnutí je pre súd záväzný.

Podľa § 37 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak osoby uvedené v § 18 ods. 1 písm. a) až f) dospejú k názoru, že právny predpis nižšej právnej sily nie je v súlade s právnym predpisom vyššej právnej sily, môžu podať ústavnému súdu návrh na začatie konania.

Podľa § 18 ods. 1 písm. d) zákona o ústavnom súde ústavný súd začne konanie, ak návrh podá súd v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou. Podľa § 19 zákona o ústavnom súde súdom podľa § 18 ods. 1 písm. d) sa rozumie príslušný senát alebo

samosudca. Podľa § 21 ods. 5 zákona o ústavnom súde ak je účastníkom konania súd, zastupuje senát jeho predseda.

Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa. Pri predbežnom prerokovaní každého návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie. Podľa tohto ustanovenia návrhy vo veciach, na prerokovanie ktorých nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený.

Ústavný súd návrh navrhovateľa predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna ústavného súdu podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde a dospel k záveru, že návrh spĺňa procesné podmienky, za splnenia ktorých ústavný súd môže vec prerokovať a o nej rozhodnúť.

Z citovaného čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy vyplýva, že je v právomoci ústavného súdu preskúmať súlad zákonov s ústavou a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Okruh aktívne legitimovaných osôb na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov v nadväznosti na čl. 130 ods. 1 ústavy ustanovuje § 18 ods. 1 písm. a) až g) a § 19 zákona o ústavnom súde. V tejto súvislosti ústavný súd konštatuje, že návrh podal najvyšší súd.

Návrh bol podaný v súvislosti s rozhodovacou činnosťou najvyššieho súdu vo veci vedenej pod sp. zn. 10 Sžak 11/2017. Z odôvodnenia podaného návrhu ústavný súd zistil, že v predmetnom konaní je potrebné použiť všeobecne záväzný právny predpis (napadnuté ustanovenie zákona o azyle), ktorého nesúlad s ústavou a s medzinárodnou zmluvou, ktorou

je Slovenská republika viazaná, je uplatnený v návrhu na začatie konania pred ústavným súdom.

Predložený návrh nesignalizuje nedostatky procesných podmienok najvyšším súdom vedeného konania o kasačnej sťažnosti, ktoré by vylučovali akúkoľvek možnosť aplikácie napadnutého ustanovenia zákona o azyle v tomto konaní (m. m. PL. ÚS 7/04, PL. ÚS 28/05). Z toho ústavný súd vyvodil, že návrh podala oprávnená osoba, pričom v súlade s čl. 144 ods. 2 ústavy bolo konanie o kasačnej sťažnosti uznesením najvyššieho súdu sp. zn. 10 Sžak 11/2017 z 9. augusta 2017 prerušené.

Návrh podľa názoru ústavného súdu spĺňa predpísané náležitosti návrhu na začatie konania ustanovené v § 20 a § 37 ods. 3 zákona o ústavnom súde.

Navrhovateľ v návrhu namieta nesúlad § 52 ods. 2 zákona o azyle aj s čl. 47 charty.

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

Ústavný súd preto pri predbežnom prerokovaní sťažnosti podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde taktiež preskúmal, či navrhovateľom 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 návrh v časti namietajúcej nesúlad napadnutého ustanovenia zákona o azyle s čl. 47 charty podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde musel odmietnuť z dôvodu, že by išlo o návrh, na prerokovanie ktorého ústavný súd nemá právomoc.

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.

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, a to, ak členské štáty preberajú (implementujú) právo Únie (rozsudok [redacted] proti Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, 5/88, EU:C:1989:321), 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, ak vo všeobecnosti ich konanie spadá do rámca práva Únie [rozsudok [redacted] proti Sindaco del Comune di Guidonia a Presidente Regione Lazio („Annibaldi“), C-309/96, EU:C:1997:631]. O tretiu situáciu ide vtedy, ak sa v konkrétnej a špecifickej situácii v určitej spojitosti uplatní osobitná hmotnoprávna norma práva Európskej únie (rozsudok Karner, C 71/02, EU:C:2004:181, body 48 až 53; rozsudok Åklagaren proti Hans Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105).

Navrhovateľ označuje za nesúladne s čl. 47 charty ustanovenie právnej úpravy, ktorou Slovenská republika preberá do svojho právneho poriadku viaceré právne záväzné akty Európskej únie: Smernicu Rady 2001/55/ES z 20. júla 2001 o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov (Ú.v. ES L 212, 07.08.2001); 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 (prepracované znenie) (Ú.v. EÚ L 337, 20.12.2011); Smernicu Európskeho parlamentu

a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (prepracované znenie) (Ú.v. EÚ L 180, 29.6.2013); Smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (prepracované znenie) (Ú.v. EÚ L 180, 29.6.2013).

Keďže navrhovateľom 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.

Na základe uvedených skutočností ústavný súd podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde rozhodol tak, ako to je uvedené v bode 1 výroku tohto uznesenia.

III.

V zmysle dikcie ustanovenia § 31a zákona o ústavnom súde ak tento zákon neustanovuje inak a povaha veci to nevyklučuje, použijú sa na konanie pred ústavným súdom primerane ustanovenia Civilného sporového poriadku (ďalej len „CSP“).

V zmysle § 166 ods. 1 prvej vety CSP v záujme hospodárnosti konania súd spojí na spoločné konanie také konania, ktoré sa pred ním začali a skutkovo spolu súvisia alebo sa týkajú tých istých strán.

Zákon o ústavnom súde nemá osobitné ustanovenie o spojení vecí, avšak v súlade s citovaným § 31a zákona o ústavnom súde možno v konaní o súlade podľa čl. 125 ods. 1 ústavy použiť na prípadné spojenie vecí primerane § 166 ods. 1 CSP.

Zo spisov ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 15/2017 a sp. zn. PL. ÚS 8/2016 vyplýva, že navrhovateľ napáda také ustanovenia zákonov (§ 52 ods. 2 zákona o azyle a § 120 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

v znení neskorších predpisov, ktoré ukladajú orgánu verejnej moci neodôvodniť rozhodnutie.

Vzhľadom na to, že uvedené návrhy spolu súvisia a sú aj obsahovo totožné, ústavný súd v záujme hospodárnosti konania podľa § 31a zákona o ústavnom súde v spojení s § 166 ods. 1 CSP rozhodol tak, ako to je uvedené v bode 2 výroku tohto rozhodnutia.

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

V Košiciach 11. októbra 2017