

V Bratislave 28. februára 2022

sp. zn. 2Sak/2/2021

Ústavný súd Slovenskej republiky

Hlavná č. 110

042 65 Košice

Ústavný súd Slovenskej republiky v Košiciach	
Došlo: - 8 -03- 2022	(2)
Číslo záznamu: 110	Číslo spisu:
Prílohy: 1	Vybavuje:

### N á v r h

na začatie konania o súlade právnych predpisov  
podľa čl. 125 ods. 1 písm. a/ Ústavy Slovenskej republiky.

Navrhovateľ:

*Najvyšší správny súd Slovenskej republiky,*

Trenčianska 56/A, 821 09 Bratislava, zastúpený

JUDr. Elenou Berthotyovou, PhD.,

predsedníčkou senátu 2S

Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky  
Dátum doručenia podania: 08. 03. 2022  
P. č. z knihy došlej pošty: 2229/2022



12310-2022

Vydavateľ právneho predpisu:

*Národná rada Slovenskej republiky,*

so sídlom: Námestie Alexandra Dubčeka 1,  
812 80 Bratislava

Vedľajší účastník:

*Vláda Slovenskej republiky,*

so sídlom: Námestie Slobody 1, 813 70 Bratislava,

v zastúpení: *Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky,*

so sídlom: Račianska 71,  
813 11 Bratislava

*I.**Predmet podania*

1. Navrhovateľ ako osoba oprávnená podľa čl. 130 ods. 1 písm. d/ Ústavy Slovenskej republiky a § 74 písm. d/ zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v účinnom znení **podáva** podľa čl. 125 ods. 1 písm. a/ Ústavy Slovenskej republiky Ústavnému súdu Slovenskej republiky **návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov**, a to § 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 (tiež „ZoPC“) s čl. 1 ods. 1, s čl. 12 ods. 1 a ods. 2, s čl. 13 ods. 4, s 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.

*II.**Skutkový stav*

2. Oddelenie cudzineckej polície PZ Banská Bystrica pod sp. zn. č. PPZ-HCP-BB5-33/2020-PP dňa 13.01.2020 oznámilo začatie konania vo veci zrušenia trvalého pobytu udeleného žalobcovi dňa 15.11.2019 s platnosťou do 15.11.2024 z dôvodu, že dňa 30.1.2018 bola správny orgán zo strany SIS zaslaná informácia č. SIS-65/152-D- 23-2/2018-S, v ktorej sa uvádza, že vo vzťahu k aktuálnosti poskytnutej informácie SIS disponuje informáciami, ktoré odôvodňujú udelenie nesúhlasu s udelením trvalého pobytu na 5 rokov. SIS následne svoje stanovisko obsahujúce nesúhlas s udelením pobytu potvrdila písomnosťou č. SIS-65/514-V-143-4/2019-S. V oznámení o začatí konania správny orgán poukázal na ustanovenia § 48 ods. 2 písm. h/ ZoPC a § 50 ods. 1 písm. a/ ZoPC.

3. Prvostupňový správny orgán rozhodnutím č. PPZ-HCP-BB5-336-047/2020-PP zo dňa 14.02.2020 žalobcovi zrušil trvalý pobyt udelený dňa 15.11.2019 podľa § 43 ods. 1 písm. a/ zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoPC“), a to s odkazom na § 50 ods. 1 písm. a/ ZoPC, z dôvodu, že zistil skutočnosť, ktorá je dôvodom pre zamietnutie žiadosti o udelenie trvalého pobytu. Prvostupňový správny orgán s poukazom na nesúhlasné stanovisko SIS

s udelením trvalého pobytu (v zmysle § 120 ods. 6 ZoPC), ktoré je ustanovené ako jeden z dôvodov na zamietnutie žiadosti rozhodol o zrušení trvalého pobytu žalobcovi.

4. Žalovaný rozhodnutím č. PPZ-HCP-BB1-60-001/2020 zo dňa 21.04.2020 zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu č. PPZ-HCP-BB5-336-047/2020-PP zo dňa 14.02.2020 o zrušení jeho pobytu. V dôvodoch rozhodnutia uviedol, že nesúhlasné stanovisko SIS sa stalo rozhodujúcim podkladom na to, že bol naplnený zákonný dôvod na zrušenie trvalého pobytu žalobcovi v súlade s § 50 ods.1 písm. a/ ZoPC, pričom citoval ustanovenia § 48 ods. 2 písm. h/ ako aj ustanovenie § 125 ods. 6 ZoPC.

5. Krajský súd v Banskej Bystrici na základe žaloby žalobcu preskúmal napadnuté rozhodnutie žalovaného ako aj prvostupňové rozhodnutie v intenciách žalobných bodov a dospel k záveru o potrebe zrušenia rozhodnutia žalovaného č. PPZ-HCP-BB1-60-001/2020 zo dňa 21.04.2020. Krajský súd v dôvodoch rozsudku uviedol, že po preskúmaní napadnutého rozhodnutia a postupu žalovaného v intenciách podanej správnej žaloby dospel k záveru, že žalobné námietky, ktorými žalobca vytýkal nepreskúmateľnosť rozhodnutia sú dôvodné. Za dôvodnú považoval aj námietku týkajúcu sa porušenia práva na spravodlivý proces z dôvodu nedostatočne odôvodnených rozhodnutí.

### **III.**

#### ***Kasačná sťažnosť žalovaného***

##### **A)**

6. Proti rozsudku krajského súdu podal žalovaný (sťažovateľ) v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodov nesprávneho právneho posúdenia veci, dôvodil, že prvostupňový správny orgán pri zisťovaní podkladov pre rozhodnutie postupoval v súlade so ZoPC ako aj ustanoveniami Správneho poriadku, pričom trval na tom, že:

- pri rozhodovaní o zrušení trvalého pobytu nebolo možné postupovať iným spôsobom, ako aplikáciou ustanovenia § 50 ods. 1 písm. a/ s poukazom na § 48 ods. 2 písm. h/ ZoPC a § 125 ods. 6 ZoPC,

- z dikcie ustanovenia § 50 ods. 1 písm. a/ ZoPC jednoznačne vyplýva, že zákonodarca striktne ukladá policajnému útvaru zrušiť trvalý pobyt na území SR účastníkovi konania, to bez možnosti iného riešenia,

- na margo námietok žalobcu uviedol, že nedisponoval oprávnením na odtajnenie obsahu informácie SIS a vzhľadom na charakter utajenia predmetnej informácie nebolo možné, aby obsah tejto písomnosti bol bližšie špecifikovaný,



- krajský súd sa v predmetnom rozsudku nezaoberal meritom veci riadne a svedomito, pričom rozhodol len základe formálnej pravdy predloženej samotným účastníkom konania, krajský súd sa neoboznámil so stanoviskom SIS, napriek tomu, že mal túto možnosť, čím neprispel k zisteniu materiálnej pravdy, na predmetnú vec aplikoval myšlienky Ústavného súdu SR vyjadrené v náleze sp. zn. PL. ÚS 8/2016 z 12.12.2018, aj napriek tomu, že vo veci bolo rozhodnuté podľa iných zákonných ustanovení, čím došlo nesprávnej aplikácii rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR na daný prípad,

- krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia, a preto navrhol kasačnému súdu aby jeho rozhodnutie zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

## **B)**

7. Žalobca vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti navrhol kasačnému súdu, aby kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol.

## **IV.**

### ***Dôvody pre namietaný nesúlad***

8. Dňa 8.2.2022 sa senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky oboznámil s utajovanou skutočnosťou (stanoviskom SIS č. SIS-65-121-1/2019 ako aj s písomnosťou SIS č. SIS-65/51-V-143-4/2019) v režime utajenia "Dôverné". Senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 Správny súdny poriadok) počas konania o kasačnej sťažnosti sťažovateľa (žalovaného) proti rozsudku krajského súdu zistil skutočnosti, ktoré u neho vyvolávajú pochybnosti o ústavnosti, ale aj nesúlade ustanovenia § 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, ktoré boli v prejednávanej veci aplikované správnym orgánom s Chartou základných práv EÚ.

9. Senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky dospel k záveru, že ustanovenie § 48 ods. 2 písm. h/ a ustanovenie § 125 ods. 6 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov môžu byť v nesúlade 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 Slovenskej republiky a s čl. 47 Charty základných práv Európskej únie.

10. Dňa 1.5.2018 nadobudol účinnosť zákon č. 108/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 404/2011 o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Tento zákon vo svojom bode 59 doplnil zákon o pobyte cudzincov tak, že v § 48 sa odsek 2 dopĺňa písmenom h), ktoré znie: „h) stanovisko podľa § 125 ods. 6 obsahuje nesúhlas s udelením trvalého pobytu.“

11. V bode 122 doplnil zákon o pobyte cudzincov o ustanovenie o azyle o ustanovenie § 125 ods. 6 ktorý znie: „§ 125 odsek 6 znie: Policajný útvar si na posúdenie žiadosti o udelenie prechodného pobytu a žiadosti o udelenie trvalého pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny staršieho ako 14 rokov vyžiada stanovisko Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva, ktorí svoje stanovisko obsahujúce súhlas alebo nesúhlas s udelením pobytu zašlú policajnému útvaru do pätnástich dní od doručenia žiadosti o stanovisko. Spravodajská služba v stanovisku podľa predchádzajúcej vety prihliada na záujmy štátu v rozsahu svojej pôsobnosti.“

12. Predkladateľ v dôvodovej správe k návrhu k bodom 59 (§ 48 ods. 2 písm. h/ a k bodu 122 (§ 125 ods. 6) neuviedol žiadne dôvody takejto zmeny.

13. Z dôvodovej správy nie je možné vyvodit' z akých dôvodov zákonodarca prijal uvedenú právnu úpravu, pretože žiadne dôvody tam nie sú uvedené. Navyiac zákonodarca zmenu zákona o pobyte v uvedenej časti prijal v čase, keď ústavný súd pod sp. zn. PL. ÚS 8/2016 už dňa 29.6.2016 rozhodol o prijatí návrhu Najvyššieho súdu SR na vyslovenie nesúladu ustanovenia Ustanovenie § 120 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov 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 Slovenskej republiky a s čl. 47 Charty základných práv Európskej únie.

14. Nálezom Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 8/2016-131 zo dňa 12. decembra 2018 Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodol, že ustanovenie § 120 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov nie je v súlade 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 Slovenskej republiky a s čl. 47 Charty základných práv Európskej únie. Vo zvyšnej časti návrhom nevyhovel.

15. K nesúladu ustanovenia § 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. 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 Slovenskej republiky a s čl. 47 Charty základných práv Európskej únie.



*Podľa § 50 ods. 1 písm. a/ zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov Policajný útvar zruší trvalý pobyt, ak zistí skutočnosti, ktoré sú dôvodom na zamietnutie žiadosti o udelenie trvalého pobytu.*

*Podľa § 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 policajný útvar zamietne žiadosť o udelenie trvalého pobytu, ak stanovisko podľa § 125 ods. 6 obsahuje nesúhlas s udelením trvalého pobytu.*

*Podľa § 125 ods. 6 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov policajný útvar si na posúdenie žiadosti o udelenie prechodného pobytu a žiadosti o udelenie trvalého pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny staršieho ako 14 rokov vyžiada stanovisko Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva, ktorí pri nesúhlase s udelením pobytu zašlú nesúhlasné stanovisko policajnému útvaru do pätnástich dní od doručenia žiadosti o stanovisko. Slovenská informačná služba a Vojenské spravodajstvo v stanovisku podľa predchádzajúcej vety prihliadajú na záujmy štátu v rozsahu svojej pôsobnosti.*

16. Podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) je Slovenská republika zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo. Súčasťou právneho štátu je rešpektovanie viacerých hodnôt, medzi ktoré okrem iných patrí právna istota, zákaz diskriminácie, princíp proporcionality, predvídateľnosť konania orgánov verejnej moci a ďalšie.

17. Základné práva sú podľa čl. 12 ods. 1 ústavy neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.

18. Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy sa základné práva a slobody zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvyhodňovať alebo znevýhodňovať.

19. Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky, v zmysle ods. 2, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

20. Podľa čl. 47 ods. 3 ústavy sú si všetci účastníci v konaní podľa odseku 2 rovní (v konaní pred súdmi, inými štátnymi orgánmi alebo orgánmi verejnej správy).

21. Podľa čl. 48 ods. 2 ústavy každý má právo, aby sa jeho vec verejne prerokovala bez zbytočných prietáhov a v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom. Verejnosť možno vylúčiť len v prípadoch ustanovených zákonom.

22. Podľa čl. 47 Charty základných práv Európskej únie každý, koho práva a slobody garantované právom Únie sú porušené, má právo na efektívny opravný prostriedok pred súdom v súlade s podmienkami ustanovenými v tomto článku. Každý má právo na spravodlivé a verejné pojednávanie v primeranom čase pred nezávislým a nestranným súdom, ktorý bol predtým ustanovený zákonom. Každý má možnosť získať poradenstvo, obhajobu a zastúpenie. Právna pomoc bude poskytnutá osobám, ktoré nemajú dostatok zdrojov, ak je táto pomoc potrebná na zabezpečenie efektívneho prístupu k spravodlivosti.

23. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd SR“) konštatoval: „V čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky sú zakotvené ústavné princípy a demokratické hodnoty, ktoré vytvárajú vo svojom súhrne a vzájomnej previazanosti koncept materiálneho právneho štátu.“ (PL. ÚS 17/08).

24. Ústavný súd SR tiež konštatoval na adresu všetkých štátnych orgánov: „V právnom štáte, v ktorom sú ako neoddeliteľné súčasti také princípy, ako sú právna istota a spravodlivosť (princíp materiálneho právneho štátu, čo možno spoľahlivo vyvodit' z čl. 1 ústavy), sa osobitný dôraz kladie na ochranu tých práv, ktoré sú predmetom jej úpravy. Povinnosťou všetkých štátnych orgánov je zabezpečiť reálnu možnosť ich uplatnenia tými subjektmi, ktorým boli priznané“ (PL. ÚS 10/98) a osobitne na adresu zákonodarcu, že tento „...pri každom obmedzení základných práv a slobôd musí ...brať na zreteľ ústavné príkazy a limity vyplývajúce z iných ústavných noriem a tiež (a najmä) z ústavných princíпов vrátane princípu právnej istoty a princípu proporcionality“ (PL. ÚS 67/07).

25. Ustanovenie čl. 12 ods. 2 ústavy je všeobecným pravidlom o rovnosti, ktoré predstavuje všeobecnú konkretizáciu prvej vety čl. 12 ods. 1 ústavy, pretože prostredníctvom neho sa prirodzeno-právne poňatie rovnosti posúva do roviny právnej. Toto ustanovenie ústavy zabezpečuje generálnu ochranu pred diskrimináciou a vo svojej podstate vyjadruje rovnosť všetkých ľudí pred zákonom. Článok 12 ods. 1 prvú vetu ústavy nemožno interpretovať a uplatniť izolovane, t. j. minimálne bez spojenia s čl. 12 ods. 2 ústavy, ktoré je jeho všeobecným pozitívno-právnym vyjadrením formulujúcim vo vzťahu ku všetkým orgánom verejnej moci konkrétny právne relevantný zákaz (zákaz diskriminácie - čl. 12 ods. 2 druhá veta ústavy (PL. ÚS 16/08)).



26. V súlade s ústavným textom a stanoviskami Ústavného súdu SR konajúci senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky dospel k presvedčeniu, že v právnom štáte je nevyhnutné, aby zákonodarca osobitne pri tvorbe právnych noriem, ktoré vykonávajú ustanovenia ústavy (čl. 51 ods. 1 ústavy) nielen dôsledne dbali 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.

27. Obsah práva na spravodlivý súdny proces nespočíva len v tom, že osobám nemožno brániť v uplatnení práva alebo ich diskriminovať pri jeho uplatnení. Obsahom tohto práva je i relevantné konanie súdov a iných orgánov Slovenskej republiky. Ak je toto konanie v rozpore s procesnými zásadami, porušuje ústavnoprávne princípy (II. ÚS 85/06).

28. Ústavný súd SR tiež vyslovil, že súčasťou obsahu základného práva na spravodlivý proces je aj právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, t. j. s uplatnením nárokov a obranou proti takému uplatneniu (IV. ÚS 115/03).

29. Cudzincom sa na území Slovenskej republiky zaručujú všetky práva uvedené v čl. 46 až 50. Ústavy Slovenskej republiky, pretože oprávnený subjekt sa v týchto článkoch označuje slovom „každý“ (čl. 52 ods. 2 ústavy).

30. Senát Najvyššieho správneho súdu počas konania o kasačnej sťažnosti sťažovateľa (žalovaného) proti rozsudku krajského súdu zistil skutočnosti, ktoré u neho vyvolávajú pochybnosti o ústavnosti a nesúlade ustanovení § 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, ktoré boli v prejednávanej veci aplikované správnym orgánom s Chartou základných práv EÚ.

31. Napadnuté ustanovenia zákona o pobyte cudzincov, podľa názoru senátu najvyššieho správneho 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.

32. Napadnuté ustanovenie zákona o pobyte cudzincov 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.



33. 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.

34. K bezvýhradnému zabezpečeniu rovného postavenia účastníkov súdneho konania zaväzuje Ústava Slovenskej republiky (napr. PL. ÚS 49/01, PL. ÚS 15/03, PL. ÚS 9/96). 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.

35. 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.

36. 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).

37. 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).

38. Senát najvyššieho správneho súdu považuje za dôležité konštatovať, že na konanie podľa zákona o pobyte cudzincov sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak.

39. 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“.

40. Napadnuté ustanovenia zákona o pobyte cudzincov nie sú už pre správny orgán (na rozdiel od úpravy zákona o pobyte cudzincov úspešne napadnutej najvyšším súdom pred ústavným súdom) podstatné dôvody, na základe ktorých spravodajská služba nesúhlasí s udelením pobytu, pričom podstatná je iba existencia stanoviska Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva (ktoré posudzujú 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 prechodného pobytu, udelenie prechodného pobytu a trvalého pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny staršieho ako 14 rokov, ktorú chápe správny orgán ako „záväznú“ stanovisko, ktoré je povinný rešpektovať, je preto podľa názoru senátu najvyššieho správneho súdu nie len 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-87-2/2018-S, ktoré ako uviedol podlieha utajeniu v zmysle zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností.

41. Rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu zo dňa 21.4.2020 o zrušení trvalého pobytu sa síce neodvoláva na ustanovenie § 120 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších, ktoré bolo už v čase rozhodovania prvostupňového správneho orgánu (21.4.2020) a v čase rozhodovania žalovaného (21.4.2020) neúčinné, nakoľko nálezom PL. ÚS 8/2016 dňa 12.12.2018, ústavný súd rozhodol o nesúlade ustanovenia § 120 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov nie je v súlade 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 Slovenskej republiky a s čl. 47 Charty základných práv Európskej únie, a teda ustanovenie stratilo účinnosť dňom zverejnenia Nálezu Ústavného súdu SR PL. ÚS 8/2016-131 zo dňa 12. decembra 2018 v zbierke zákonov.

42. Žalovaný v dôvodoch rozhodnutia uviedol, že prvostupňový správny orgán až po skončení konania vo veci udelenia trvalého pobytu účastníkovi konania zistil novú závažnú skutočnosť, o ktorej v čase konania o udelení trvalého pobytu nemal vedomosť, túto skutočnosť zistil zo stanoviska SIS. V stanovisku SIS je podľa žalovaného uvedené, že informáciami, ktorými SIS disponuje, odôvodňuje neudelenie trvalého pobytu pre účastníka konania, a preto SIS udelením trvalého pobytu na 5 rokov nesúhlasí. SIS v stanovisku v súlade s § 125 ods. 6 zákona o pobyte cudzincov prihliada na záujmy štátu v rozsahu svojej pôsobnosti, t. j.: vo veciach ochrany ústavného zriadenia, vnútorného poriadku, bezpečnosti štátu a ochrany



zahraničnopolitických a hospodárskych záujmov štátu. Zákonodarca v ustanovení § 48 ods. 2 písm. h/ zákona o pobyte cudzincov uprednostnil názor SIS premietnutý do nesúhlasného stanoviska k udeleniu trvalého pobytu pred súkromným záujmom štátneho príslušníka tretej krajiny získať povolenie na pobyt, takže nesúhlasné stanovisko SIS, ktoré je ustanovené ako jeden z dôvodov na zamietnutie žiadosti bolo podľa žalovaného dostatočne relevantným podkladom na zrušenie trvalého pobytu účastníkovi konania. Žalovaný ďalej uviedol, že prvostupňový správny orgán v žiadnom prípade nemôže umožniť účastníkovi konania ani jeho splnomocnenému zástupcovi sprístupnenie utajovanej písomnosti, nakoľko ani sám prvostupňový správny orgán nedisponoval oprávnením na jej odtajnenie. Vyjadril presvedčenie, že práva účastníka nie sú dotknuté ani upreté, nakoľko prvostupňový správny orgán účastníkovi konania neodňal možnosť vyjadriť sa k veci a napriek tomu, že nepoznal presný obsah utajovanej písomnosti, účastník konania mal právo vyjadriť sa, prípadne podať svoje návrhy a dôkazy.

43. Zásada rovnosti účastníkov v konaní, ktoré predchádzalo uvedenému rozsudku, je podľa senátu najvyššieho správneho súdu narušená tým, že správny orgán má k dispozícii dôkazy (utajované skutočnosti), ktorými cudzinec nedisponuje a nemá 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.

44. Rovnaké možno konštatovať aj v konaní, v ktorom súd preskúmava zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu, vydaného podľa napadnutých ustanovení zákona o pobyte cudzincov. Súd totiž účastníkovi konania nesprístupňuje v žiadnom rozsahu a v žiadnej forme dôvody rozhodnutia (utajovanú skutočnosť).

45. Nesprístupnenie dôvodov na základe ktorých orgán verejnej správy rozhodol podľa názoru senátu najvyššieho správneho súdu odníma účastníkovi konania možnosť vyjadriť sa k 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).

46. Podľa senátu najvyššieho správneho súdu tu ide nielen o porušenie práva vyjadriť sa k 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.

47. Na tomto mieste považuje senát najvyššieho súdu za dôležité zdôrazniť, že už v konaní pred správny 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).

48. K aplikácii čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky Ústavný súd SR uviedol: „Podstatou základného práva na inú 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 ústavnoprocených princípov upravených v druhej hlave siedmom oddiele ústavy (I. ÚS 84/97) a tiež, konštatoval, že „...právo vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom nemôže byť obmedzené ani zákonom. Znenie ustanovenia čl. 48 ods. 2 ústavy to neumožňuje. Z uvedeného vyplýva, že uvedené ustanovenie ústavy neposkytuje zákonodarcovi priestor k obmedzeniu v ňom obsiahnutých práv a ani čl. 51 ústavy nevyníma čl. 48 z priamej pôsobnosti, t. j. realizovateľnosti priamo ex constitutione“ (PL. ÚS 14/98).

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

50. V súvislosti s obsahom čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 Dohovoru Ústavný súd SR tiež opakovane konštatoval, že: „Súčasťou obsahu základného práva na spravodlivé konanie (obsiahnutého v základnom práve na súdnu ochranu) podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 Dohovoru, je aj právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany (napr. III. ÚS 260/06, III. ÚS 153/07). Podľa názoru Ústavného súdu SR obsah základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy však nespočíva iba v oprávnení každého domáhať sa ochrany svojich práv na súde. Zahŕňa taktiež právo na určitú kvalitu súdneho konania definovanú procesnými garanciami spravodlivého súdneho konania, ako sú požiadavky rešpektovania zásad kontradiktórnosti alebo rovnosť zbraní, či právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, ktorá má byť v konkrétnom prípade poskytnutá. Zásada spravodlivosti obsiahnutá v práve na spravodlivé súdne konanie, ktoré vyplýva z čl. 46 ods. 1 ústavy, totiž vyžaduje, aby súdy založili svoje rozhodnutia na dostatočných



a právne relevantných dôvodoch zodpovedajúcich konkrétnym okolnostiam prerokúvanej veci. Aj v prípadoch, keď právo na prístup k súdu účastníka súdneho konania má svoj ústavný základ v čl. 46 ods. 2 ústavy, je súd konajúci vo veci viazaný princípmi spravodlivého súdneho konania vyplývajúcimi z čl. 46 ods. 1 ústavy. (III. ÚS 305/08)

**51.** Napadnuté ustanovenia zákona o pobyte cudzincov ukladajú dotknutým orgánom verejnej správy (policajnému útvaru) povinnosť vyžiadať stanovisko Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva na posúdenie žiadosti o udelenie prechodného pobytu a žiadosti o udelenie trvalého pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny staršieho ako 14 rokov, ktorí pri nesúhlase s udelením pobytu zašlú nesúhlasné stanovisko policajnému útvaru do pätnástich dní od doručenia žiadosti o stanovisko. Slovenská informačná služba a Vojenské spravodajstvo v stanovisku podľa predchádzajúcej vety prihliadajú na záujmy štátu v rozsahu svojej pôsobnosti. Vzhľadom k tomu, že stanovisko Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva má obsahovať iba súhlas alebo nesúhlas s udelením pobytu, tieto ustanovenia nemôžu vyhovovať ani štandardu spravodlivého konania, ktorý v sebe obsahuje ustanovenie čl. 46 ods. 1 ústavy.

**52.** V súvislosti s obsahom článku 1 ods. 1 ústavy v spojení s jej článkom 46 ods. 1 (princíp proporcionality) Ústavný súd SR konštatoval, že: „Zákonodarca musí aj pri zmene chráneného právneho postavenia - aby zásah bol ústavnoprávne prípustný - vychádzať z princípu proporcionality, ktorý je vlastný právnemu štátu. Tento princíp predovšetkým znamená primeraný vzťah medzi cieľom (účelom) sledovaným štátom a použitými prostriedkami.“ (PL. ÚS 3/00) a v súvislosti s utajovanými skutočnosťami tiež, že: „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, akým je nesporne zákon o ochrane utajovaných skutočností, ktorý“ reprezentuje verejný záujem“ (PL. ÚS 15/03).

**53.** Správne uplatnenie princípu proporcionality teda vyžaduje hľadanie a nachádzanie spravodlivej rovnováhy medzi závažnosťou obmedzenia základného práva a hodnotou cieľa, ktorý štát sleduje obmedzením tohto práva. „Rovnováha verejného a súkromného záujmu je dôležitým kritériom pre určovanie primeranosti obmedzenia každého základného práva alebo slobody“ (PL. ÚS 7/96).

54. Podľa najvyššieho správneho súdu je ústavne neprijateľné, aby rozhodovanie o udelení prechodného pobytu a trvalého pobytu (resp. v danom prípade rozhodovanie o zrušení udeleného pobytu) štátneho príslušníka tretej krajiny staršieho ako 14 rokov, bolo založené výhradne na stanovisku SIS a Vojenského spravodajstva, ktoré obsahuje súhlas alebo nesúhlas s udelením pobytu, keď dotknutý žiadateľ, resp. štátny príslušník tretej krajiny, ktorému už bol udelený pobyt, sa nedozvie žiadne dôvody stanoviska, pre ktoré jeho žiadosti nebolo vyhovené, resp. pre ktoré bol jeho pobyt zrušený.

55. Najvyšší správny súd SR 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 informáciami, 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.**

56. Ak by oboznámenie účastníka s plným znením utajovanej skutočnosti v konaní malo znamenať popretie tohto základného účelu zákona o utajovaných skutočnostiach, možno podľa názoru najvyššieho správneho súdu akceptovať, že správny orgán rozhodujúci o verejných subjektívnych právach účastníkovi konania oznámi len pre konanie relevantný obsah takej skutočnosti, a to v primeranej forme (napr. anonymizované či súhrnné údaje, a pod.).

57. V danom prípade, však správny orgán podľa § 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 v spojení s § 125 ods. 6 tohto zákona vychádza len zo stanoviska Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva, ktoré obsahuje iba súhlas alebo nesúhlas s udelením prechodného alebo trvalého pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny staršieho ako 14 rokov. 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.

58. V prvom rade si najvyšší správny súd položil otázku, či je a možné s argumentom ohrozenia záujmu, ktorého ochrana patrí do pôsobnosti Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva, inými slovami suverenity štátu obmedziť ústavou garantované práva účastníka správneho tak súdneho konania tak, ako to učinil zákonodarca, poznajúc argumentáciu ESĽP, Súdneho dvora EÚ minimálne z návrhu na začatie konania vedenej v čase prijatia novely zákona o pobyte cudzincov na ústavnom súde pod sp. zn. PL. ÚS 8/2016 ako aj zo samotného rozhodnutia ústavného súdu v danej veci.

59. S odkazom na názor P. Kandalca (Naturalizácia v Českej republike, Wolters Kluwer, 2018, str. 188) si najvyšší správny súd položil otázku: Kto je vlastne suverénom pri neposkytnutí prechodného pobytu a trvalého pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny staršieho ako 14 rokov, resp. pri rozhodovaní o jeho zrušení, ak rozhodnutie správneho orgánu závisí výlučne od stanoviska Slovenskej informačnej služby a Vojenského spravodajstva, ktoré je v režime utajenia? Suverénom má byť len exekutíva (v praxi skôr len spravodajské služby)? Je ústavne udržateľné, aby správny orgán rozhodujúci o verejných subjektívnych právach účastníkovi konania neoznámil účastníkovi pre konanie relevantný obsah takej utajovanej skutočnosti, a to v primeranej forme (napr. anonymizované či súhrnné údaje, a pod.)?

60. Po novele zákona o pobyte účinnej od 1.5.2018 je týmto suverénom spravodajská služba (Slovenská informačná služba a Vojenské spravodajstvo). Práve tieto mocenské zložky totiž na základe súhlasných alebo nesúhlasných stanovísk fakticky rozhodujú o tom, či bude žiadateľovi staršiemu ako 14 rokov udelený prechodný alebo trvalý pobyt. Samotný žalovaný vníma stanovisko spravodajských služieb za záväzné argumentujúc, že zákonná úprava je podľa žalovaného založená na dôvere v spravodajské poznatky Slovenskej informačnej služby.

61. Takáto úprava je však podľa názoru najvyššieho správneho súdu 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 prakticky neoveriteľná a neverifikovateľná.

62. Akokoľvek je všeobecná potreba uchrániť niektoré informácie pred prístupom osôb, ktorých sa týkajú, všeobecne akceptovateľná, tak zvolený spôsob je zjavne neprimeraný vzhľadom na dosiahnutý účel.

63. Ak totiž rozhodovanie správneho orgánu v tejto otázke závisí výlučne od stanoviska SIS a Vojenského spravodajstva, bez možnosti žiadateľa oboznámiť sa s jeho obsahom v primeranej forme (napr. anonymizované či súhrnné údaje), nedochádza len k obmedzeniu práv účastníka konania, ktorý sa nemôže účinne brániť a predkladať dôkazy, ktoré môžu vyvrátiť skutočností, ktoré tvoria podklad rozhodnutia, ale dochádza aj k vylúčeniu mimo sféry vplyvu žalovaného posúdiť takúto žiadosť žiadateľa (žalovaný považuje stanovisko za záväzné) a s minimálnou možnosťou súdu verifikovať poznatky spravodajských služieb (ich zdroje, dôveryhodnosť, pravdivosť a silu zistených poznatkov), čím možno podľa najvyššieho správneho súdu napadnutú právnu úpravu označiť za neprijateľnú, ktorá narúša deľbu moci v štáte a tým aj základné princípy právneho štátu (čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 1 ústavy).

64. V tejto súvislosti najvyšší správny súd poukazuje na právny názor obsiahnutý v náleze ÚS ČR sp. zn. Pl. ÚS 11/2000 z 12.7.2001 (č. 322/2001 Zb., N 113/23 SbNU 105), v ktorom sa okrem iného uvádza, že „v procese implementácie bezpečnostnej previerky dochádza k značnej koncentrácii moci jednému orgánu exekutívy, pričom jeho rozhodnutie môže citeľne zasiahnuť do individuálnej sféry preverovanej osoby. Úrad, vykonávajúci bezpečnostnú previerku, ktorého úlohou je overenie podmienok vydanie osvedčenia - a ktorý teda v tomto smere realizuje určitú "službu" štátu a jednoznačne reprezentuje jeho záujmy - totiž zároveň rozhoduje o vydaní správneho rozhodnutia aj o opravnom prostriedku proti nemu. Za situácie, keď neexistuje preskúmanie nezávislým a nestranným orgánom, je preverená osoba prakticky podrobená vôli jednej inštitúcie, ktorú už z povahy veci nie je možné považovať za nezávislú či nestrannú. Ústavný súd rešpektuje skutočnosť, že s ohľadom na špecifiká a význam rozhodovanie vo veciach utajovaných skutočností, kedy je veľmi zreteľný bezpečnostný záujem štátu, nie je možné vždy garantovať všetky bežné procesné záruky spravodlivého procesu (napr. verejnosť v konaní). Avšak aj v tomto type konaní je úlohou zákonodarcu umožniť zákonnú formou realizáciu primeraných záruk na ochranu súdom (či iným nezávislým a nestranným tribunálom v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru) hoci – podľa povahy veci a vzhľadom na charakter príslušnej funkcie - na ochranu i značne zvláštne a diferencované.“ V citovanom náleze teda Ústavný súd Českej republiky vyvodil potrebu súdneho preskúmania aj v prípade nepriameho zásahu do základných práv (tiež u nevydaní



bezpečnostnej previerky nie sú práva žiadateľa zasiahnutá bezprostredne a na vydanie pozitívneho rozhodnutia neexistuje právny nárok), pričom túto potrebu zdôraznil práve dôvodom zabránenia koncentrácie rozhodovania u jediného exekutívneho orgánu.

65. Aj judikatúra ESLP v otázkach súvisiacich s ochranou národnej bezpečnosti spojených s odňatím možnosti pre fyzickú osobu získať určité informácie od štátu (orgánu výkonnej moci) za účelom jej obrany proti vzneseným obvineniam, pritom tiež poukazuje na porušenie práv zaručených Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (napr. Chahal proti Spojenému kráľovstvu zo dňa 15. novembra 1996, sťažnosť č. 22414/93, Al-Nashif proti Bulharsku zo dňa 20. júna 2002, sťažnosť č. 50963/99, Lupsa proti Rumunsku zo dňa 8. júna 2006, sťažnosť č. 10337/04 alebo Nolan a K. proti Rusku zo dňa 12. februára 2009, sťažnosť č. 2512/04).

66. V prípade Al-Nashif proti Bulharsku ESLP priamo konštatoval: *„Aj tam, kde je národná bezpečnosť v ohrození, koncept zákonnosti a vlády zákona v demokratickej spoločnosti vyžaduje, aby opatrenia ovplyvňujúce základné práva podliehali istej forme kontradiktórneho konania pred nezávislým orgánom oprávneným posúdiť dôvody rozhodnutia a príslušné dôkazy, v prípade potreby s primeranými procesnými obmedzeniami na použitie utajovaných informácií. Jednotlivec musí byť schopný napadnúť tvrdenie exekutívy, že národná bezpečnosť je v ohrození. Zatiaľ čo posúdenie exekutívy, čo predstavuje hrozbu pre národnú bezpečnosť, bude prirodzene podstatne dôležité, nezávislý orgán musí byť schopný reagovať v prípadoch, keď uplatnenie tohto konceptu nemá žiadny primeraný základ vo faktoch alebo keď odhalí výklad „národnej bezpečnosti“, ktorý je nezákonný alebo v rozpore so zdravým rozumom a arbitrárny“.*

67. V prípade Nolan a K. proti Rusku ESLP tiež konštatoval: *„Súd ďalej opakuje, že aj keď sa jedná o národnú bezpečnosť, princípy zákonnosti a právneho štátu v demokratickej spoločnosti vyžadujú, aby opatrenia, ktoré majú dopad na základné ľudské práva podliehali určitej forme konania pred nezávislým orgánom príslušným na preskúmanie dôvodov rozhodnutia a relevantných dôkazov v prípade potreby s príslušnými procesnými obmedzeniami a použitie utajovanej informácie. Jednotlivec musí byť schopný napadnúť tvrdenie výkonnej moci, že národná bezpečnosť je „v stávke“ (je ohrozená).“*

68. V prípade napadnutých ustanovení zákona o pobyte cudzincov podľa názoru senátu najvyššieho správneho súdu zákonodarca nerešpektoval ani právne názory, ktoré vyslovil

Ústavný súd SR v minulosti, v súvislosti so záujmom na ochrane utajovaných skutočností a právami preverovanej osoby získať základné informácie o tom, prečo sa previerka v jej prípade skončila bez vyjadrenia podľa § 26 ods. 3 zákona o ochrane utajovaných skutočností.

69. V tejto súvislosti totiž Ústavný súd Slovenskej republiky konštatoval, že: „*Obmedzenie tejto preskúmateľnosti však nesmie viesť k tomu, aby sa preverovaná osoba nedozvedela aspoň základné informácie o tom, prečo sa previerka skončila bez vyjadrenia podľa § 26 ods. 3 zákona o ochrane utajovaných skutočností alebo bola ukončená platnosť vyjadrenia pred uplynutím doby platnosti podľa § 27 ods. 1 citovaného zákona* a tiež, že: „...s ohľadom na to, že preverovaná osoba sa nedozvie aspoň základné informácie o tom, prečo sa previerka skončila bez vyjadrenia podľa § 26 ods. 3 zákona, takýto súdny prieskum nemôže byť z hľadiska ochrany práv a právom chránených záujmov takejto osoby efektívny, nemôže byť dostatočnou zárukou proti svojvôli ani nemôže reálne napĺňať základné právo dotknutej osoby na súdnu ochranu. Napadnuté ustanovenia z týchto dôvodov obmedzujú prístup preverovanej osoby k súdnej ochrane takým spôsobom a v takej miere, že sa pri tom zasahuje do samej podstaty jej práva na súdnu ochranu zaručeného v čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy“ (PL. ÚS 15/03).

70. Judikatúra ESĽP sa pritom tiež zmieňuje aj o spôsoboch, prostredníctvom ktorých možno zabezpečiť právo na spravodlivé správne/súdne konanie aj v tých konaniach, ktoré sa týkajú národnej bezpečnosti štátu a s tým spojenou potrebou ochrany utajovaných skutočností, t. j. aby sa účastník konania do určitej miery dozvedel aspoň rámcové dôvody, pre ktoré je považovaný za hrozbu pre národnú bezpečnosť.

71. Prostriedkom k tomu je napr. inštitút špecializovaného advokáta s bezpečnostnou previerkou (napr. rozsudok ESĽP vo veci A. a ostatní proti Spojenému kráľovstvu zo dňa 19. februára 2009, sťažnosť č. 3455/05 a tiež aj Chahal proti Spojenému kráľovstvu zo dňa 15. novembra 1996, sťažnosť č. 22414/93). Ďalšie riešenie ponúka napr. aj Česká republika v § 38 ods. 6 zákona č. 500/2005 Sb.

72. Z vyššie uvedeného vyplýva, že **zákonodarca v napadnutých zákonných ustanoveniach 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.**



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

74. V prípade napadnutých ustanovení zákona o pobyte cudzincov preto podľa názoru senátu najvyššieho správneho 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.

75. Na tomto mieste považuje senát najvyššieho správneho 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*.

76. V súvislosti s konaniami, ktoré štát vedie s cudzincami sa ESĽP zaoberal právom na spravodlivý súdny proces a účinným opravným prostriedkom najmä v prípadoch súvisiacich s vyhostením, resp. s odopretím vstupu cudzincom.

77. Vo veci Liu proti Rusku, rozsudok z 26. júla 2011, sťažnosť č. 29157/09 ESĽP skúmal nielen procesne záruky poskytované čl. 6 a čl. 13 Dohovoru a čl. 1 protokolu č. 7, ale aj prepojenie so zárukami poskytovanými čl. 8 Dohovoru právo na ochranu rodinného a súkromného života a so zárukami poskytovanými čl. 5 Dohovoru (právo na slobodu a bezpečnosť (A a i. proti Spojenému kráľovstvu, rozsudok z 19. februára 2009, sťažnosť č. 3455/05).

78. V rozsudku Al Nashif proti Bulharsku, C. G. a ostatní proti Bulharsku rozsudok z 24.7.2008, sťažnosť č. 1365/07 ESĽP uznal, že v niektorých prípadoch môžu existovať dôvody národnej bezpečnosti, ktoré môžu viesť k určitým procesným obmedzeniam vo vzťahu

k nespriístupneniu dôkazov, ale tieto obmedzenia nemôžu zasiahnuť do práva dotknutej osoby na účinný opravný prostriedok, ktoré nesmie byť len formálne.

**79. K nesúladu ustanovení § 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. 47 Charty základných práv Európskej únie.**

80. Charta základných práv Európskej únie (ďalej len Charta) je súčasťou primárneho (ústavného) práva Európskej únie. Z toho plynú významné dôsledky pri jej výklade a používaní v konaní pred vnútroštátnymi súdmi, predovšetkým v konaní pred Ústavným súdom SR.

81. Senát najvyššieho správneho súdu má za to, že Charta ako právny základ v konaní o súlade právnych predpisov sa môže uplatniť ako samostatný dôvod prieskumu alebo v spojení s ústavou, dohovorom alebo inými medzinárodnými zmluvami. Tento záver senátu vyplýva z čl. 125 ods. 1 písm. a/ ústavy. Postavenie Charty v konaní o súlade právnych predpisov určuje nielen to, že ide o súčasť medzinárodnej zmluvy (čl. 7 ods. 5 ústavy), ale aj to, že Charta je súčasť primárneho práva Únie (čl. 6 ods. 1 ZEU); nemožno ju preto stotožňovať s takou medzinárodnou zmluvou ako je dohovor alebo ostatnými medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách.

82. Osobitne významné je podľa názoru senátu najvyššieho správneho súdu v danom prípade preskúmať aplikovateľnosť Charty v konaní o súlade právnych predpisov so zreteľom na čl. 51 ods. 1 ústavy, podľa ktorého Charta zaväzuje členský štát len vtedy, ak vykonáva právo Únie. Túto otázku je potrebné podľa názoru senátu najvyššieho správneho súdu vyriešiť v predbežnom prerokovaní návrhu podľa § 25 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde. Ide totiž o otázku právomoci, ktorá musí byť vyriešená pred konaním o veci samej.

83. Ak sa v konaní o súlade právnych predpisov dôjde k záveru o tom, že napadnutý všeobecne záväzný právny predpis (jeho časť alebo jednotlivé ustanovenie) nie je v súlade s Chartou, potom prirodzeným dôsledkom takého záveru je to, že tento právny predpis nie je v súlade s ústavou, prípadne s Dohovorom.

84. Napokon senát najvyššieho správneho súdu zastáva názor, že ak je napadnutý právny predpis v súlade s ústavou a Dohovorom, neznamená to ešte bez ďalšieho aj jeho súlad s Chartou. A to bol dôvod, prečo senát najvyššieho správneho súdu považoval za potrebné,



aby ústavný súd tento súlad osobitne preskúmal a to aj v kontexte rozhodnutí Súdneho dvora Európskej únie, na ktoré senát najvyššieho správneho súdu v ďalšom upriamuje pozornosť.

**85.** Na tomto mieste považuje senát najvyššieho správneho súdu za dôležité poukázať 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 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).

**86.** Súdny dvor v tomto prípade rozhodoval o prejudiciálnej otázke podanej Court of Appeal (*England and Wales*) (Civil Division)(Spojené kráľovstvo), o výklad čl. 30 ods. 2 smernice 2004/38 v spojení (najmä) s článkom 47 Charty. Sporný prípad sa týka občana členského štátu EÚ, ktorému Spojené kráľovstvo zamietlo vstup na svoje územie z dôvodov verejnej bezpečnosti. V následnom súdnom konaní o preskúmanie dotknutého rozhodnutia bola časť dôkazov, na ktorých bolo založené rozhodnutie, utajená a v súlade s vnútroštátnym právnym poriadkom bola táto časť prístupná len špeciálnym advokátom dotknutej osoby.

**87.** Podľa čl. 30 ods. 2 smernice 2004/38, dotknuté osoby musia byť plne informované o dôvodoch verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia, na základe ktorých boli voči nim prijaté rozhodnutia o odopretí vstupu, ak to nie je v rozpore so záujmami národnej bezpečnosti.

**88.** Požiadavkou zo strany vnútroštátneho súdu bola teda otázka, či sa v danom kontexte má zásada účinnej súdnej ochrany interpretovať tak, že vnútroštátny súdny orgán, ktorý skúma odvolanie proti rozhodnutiu o zákaze vstupu občana EÚ, je povinný dohliadať na to, aby bola dotknutá osoba informovaná o podstate dôvodov svedčiacich proti nej bez ohľadu na to, že podľa vnútroštátnych orgánov aj príslušných súdov by bolo prístupenie podstaty dôvodov v rozpore so záujmami štátnej bezpečnosti.

**89.** Súdny dvor vo svojej odpovedi zdôraznil ustálenú judikatúru týkajúcu sa práva na účinnú súdnu ochranu a zásadu kontradiktórnosti konania, vrátane práva dotknutej osoby na prístup ku všetkým dôkazom, na ktorých je založené rozhodnutie (opatrenie) prijaté proti nej.

**90.** Súdny dvor nespochybnil, že je zodpovednosťou členských štátov, aby zaručili svoju vnútornú a vonkajšiu bezpečnosť. Zároveň uznal, že v niektorých prípadoch môžu existovať dôvody založené na národnej bezpečnosti, ktoré odôvodňujú, že určitá časť dôkazov nebude prístupná. Tieto prípady by mali predstavovať výnimku a Súdny dvor jednoznačne zotrval

na požiadavke účinného súdneho prieskumu dotknutého rozhodnutia vrátane prieskumu materiálov, ktoré podliehajú utajeniu. Podľa Súdneho dvora súd musí mať oprávnenie preveriť, či dôvody národnej bezpečnosti bránia oznámeniu presných a úplných dôvodov, ako aj s tým súvisiacich dôkazov, na ktorých sa zakladá sporné rozhodnutie. Súdny dvor jednoznačne odmietol existenciu domnienky o opodstatnenosti dôvodov, ktoré uvádza vnútroštátny orgán. *Ak súd dospeje k záveru, že bezpečnosť štátu neodôvodňuje utajenie, nariadi príslušnému vnútroštátnemu orgánu sprístupnenie údajov dotknutej osobe. Ak toto vnútroštátny orgán nevykoná, súd pristúpi k preskúmaniu zákonnosti dotknutého rozhodnutia len na základe dôvodov a dôkazov, ktoré boli oznámené.*

91. V prípade, ak vnútroštátny súd dospeje k záveru, že bezpečnosť štátu odôvodňuje utajenie dôvodov, Súdny dvor zdôraznil, že súdne preskúmanie sa musí vykonať v rámci konania, ktoré primerane zabezpečí rovnováhu požiadaviek súvisiacich s bezpečnosťou štátu a požiadaviek vyplývajúcich z práva na účinnú súdnu ochranu, pričom prípadné zásahy do výkonu tohto práva sa obmedzia na minimum. Súdny dvor tiež zdôraznil, že aj v takomto prípade sa musí dodržať zásada kontradiktórnosti v čo najväčšej miere tak, aby dotknutá osoba mohla spochybníť dôvody, na ktorých sa dotknuté rozhodnutie zakladá, ako aj predložiť vyjadrenia k dôkazom, ktoré s tým súvisia, a tým účinne uplatniť svoje prostriedky obhajoby.

92. Z týchto dôvodov odpovedal Súdny dvor na predloženú predbežnú otázku tak, že článok 30 ods. 2 a článok 31 smernice 2004/38, v spojení s článkom 47 Charty základných práv Európskej únie sa majú vykladať v tom zmysle, že 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.

93. V tejto súvislosti je tiež zaujímavé uviesť, že Súdny dvor sa vo svojom rozhodnutí odklonil od názoru, ktorý v konaní prezentoval Generálny advokát. Tento vo svojom stanovisku uviedol, že miera sprístupnenia dôvodov verejnej bezpečnosti sa môže meniť podľa procesných okolností prijatia napadnutého rozhodnutia a podľa povahy predmetných opatrení a teda členským štátom má byť ponechaná možnosť, aby sa podľa okolností prípadu rozhodli celkom nesprístupniť dôvody verejnej bezpečnosti občanovi Únie, ktorému zamietnu alebo odopru vstup. Súdny dvor sa s názorom Generálneho advokáta nestotožnil a priznal dotknutým osobám minimálne právo poznať podstatu dôvodov verejnej bezpečnosti svedčiacich proti nim



94. Z doterajšej rozhodovacej činnosti ESLP, SD EÚ, na ktoré senát najvyššieho správneho súdu vyššie poukazuje, vyplýva niekoľko dôležitých princípov, ktorými sa štáty musia riadiť, ak časť dôkazov pred dotknutou osobou zataja v záujme vlastnej národnej bezpečnosti.

95. Oba sudy zdôrazňujú zásadu účinného opravného prostriedku a spravodlivého súdneho konania a nepriznávajú štátom právom resignovať na tieto práva ani v prípade, ak je ohrozená ich bezpečnosť. Podľa oboch súdov v konkrétnom konaní platí pravidlo sprístupnenia všetkých dôvodov a dôkazov, ale výnimočne je možné utajiť dôvody a dôkazy, na ktorých je prijaté opatrenie (rozhodnutie) založené. Dotknutá osoba musí mať prístup k poznaniu minimálne podstaty dôvodov verejnej bezpečnosti, na základe ktorých boli predmetné opatrenie prijaté. To je minimálny štandard, za ktorý by štáty nemali zájsť. Aj v prípade prijatia najvýraznejších dovolených obmedzení práv účastníka konania (t. j. sprístupnenie len podstaty dôvodov), sú štáty povinné prijať také vyrovnávacie opatrenia, ktoré zabezpečia, že dotknutá osoba bude mať stále možnosť podať účinný opravný prostriedok. Oba sudy (ESLP aj SD EÚ) odobrili inštitút špeciálneho advokáta tak, ako je zavedený v Spojenom kráľovstve.

96. Napokon senát najvyššieho správneho súdu považuje za dôležité upriamiť pozornosť na to, že aj všeobecná procesná úprava a judikatúra súdov v Českej republike dochádza pri riešení tohto problému v podstate k podobným záverom ako Súdny dvor v prípade ZZ proti Secretary of State for the Home Department.

97. Podľa § 38 ods. 6 Správneho rádu (zákon č. 500/2004 Sb.) môžu byť síce z nahliadnutia do spisu vylúčené jeho časti, ktoré obsahujú utajované informácie, to ale neplatí o častiach spisu, ktorými bol alebo bude vykonávaný dôkaz, do takých častí spisu môže nahliadať len účastník konania alebo jeho zástupca za predpokladu, že sú vopred oboznámení s následkami porušenia povinnosti mlčanlivosti o týchto skutočnostiach a že o poučení je vyhotovený protokol, ktorý podpisujú. Obdobne podľa § 45 ods. 3 zákona č. 150/2002 Sb. (Soudní řád správní) predseda senátu vylúči z nahliadnutia tie časti administratívneho spisu, ktoré správny orgán pri predložení označí ako tie, ktoré obsahujú utajované informácie, z nahliadnutia ale nemožno vylúčiť tie časti správneho alebo súdneho spisu, ktorými bude vykonaný dôkaz súdom alebo do ktorých mal účastník právo nazerať v konaní pred správnym orgánom (§ 45 ods. 4 S.ř.s.).

98. Prísnejší režim v Českej republike upravuje len zákon o ochrane utajovaných informácií pre konanie vo veciach bezpečnostnej spôsobilosti (tzv. Bezpečnosťou previerky), podľa ktorého možno v niektorých výnimočných prípadoch prístup účastníka konania,

prip. jeho zástupca k utajovaným informáciám, hoci je na nich založené príslušné rozhodnutie Národného bezpečnostného úradu, úplne vylúčiť, v takýchto prípadoch ale judikatúra českých súdov vyžaduje v podstate ex offio preskúmanie takých dôvodov pre odopretie bezpečnostnej previerky správnym súdom.

99. Pokiaľ ide o judikatúru Nejvyššího správního soudu České republiky, senát najvyššieho správneho súdu dáva tiež do pozornosti *rozsudok zo dňa 20.6.2007, č.j. 6Azs 142/2006-58 publikovaný pod č. 1337/2007Sb.*

100. K záveru, že ustanovenia § 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 môžu byť v nesúlade 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 Slovenskej republiky a s čl. 47 Charty základných práv Európskej únie dospel najvyšší správny súd aj na základe právneho názoru ústavného súdu vyjadreného v odôvodnení jeho nálezu sp. zn. PL. ÚS 8/2016-131 zo dňa 12. decembra 2018.

101. Ústavný súd v dôvodoch uvedeného nálezu, ktorým vyslovil nesúlad ustanovenia § 120 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov 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 Slovenskej republiky a s čl. 47 Charty základných práv Európskej únie uviedol: „Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora platí, že ak má byť súdny prieskum zaručený čl. 47 charty účinný, dotknutá osoba musí mať možnosť oboznámiť sa s dôvodmi, na ktorých sa zakladá rozhodnutie prijaté voči nej, a to buď prostredníctvom prečítania samotného rozhodnutia, alebo prostredníctvom oznámenia dôvodov na základe jej žiadosti, bez toho, aby bola dotknutá právomoc príslušného súdu vyžadovať od dotknutého orgánu, aby tieto dôvody oznámil (rozsudok Josep Peñarroja Fa, spojené veci C-372/09 a C-373/09, EU:C:2011:156, bod 63, ako aj rozsudok Hristo Gajdarov, C-430/10, EU:C:2011:749, bod 41), aby sa jej umožnilo brániť svoje práva za najlepších možných podmienok a pri plnej znalosti veci rozhodnúť, či je potrebné obrátiť sa na príslušný súd, a aby tento súd mal možnosť v plnom rozsahu preskúmať zákonnosť dotknutého vnútroštátneho rozhodnutia (rozsudok Unectef proti Georges Heylens a i., 222/86, EU:C:1987:442, bod 15; rozsudok 65 Kadi a Al Barakaat International Foundation proti Rade a Komisii, spojené veci C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 337).

V správnom, ako aj súdnom konaní sa však môže ukázať nevyhnutné, že určité informácie sa dotknutej osobe nebudú môcť sprístupniť najmä vzhľadom na naliehavé dôvody súvisiace s bezpečnosťou štátu (rozsudok Kadi a Al Barakaat International Foundation proti Rade a Komisii, už citovaný, bod 342).



*Pokiaľ ide o súdne konanie, treba pripomenúť, že Súdny dvor už rozhodol, že vzhľadom na zásadu kontradiktórnosti, ktorá je súčasťou práva na obhajobu zakotveného v čl. 47 charty, účastníci konania musia mať právo oboznámiť sa so všetkými dôkazmi alebo vyjadreniami predloženými pred súdom, aby mohli jeho rozhodnutie ovplyvniť alebo sa k týmto dôkazom vyjadriť (rozsudok Varec SA proti Belgickému kráľovstvu, C-450/06, EU:C:2008:91, bod 45; rozsudok Európska komisia proti Írsku a i., C-89/08 P, EU:C:2009:742, bod 52, ako aj rozsudok Banif Plus Bank Zrt proti Csaba Csipai a Viktória Csipai, C-472/11, EU:C:2013:88, bod 30; a pokiaľ ide o čl. 6 ods. 1 dohovoru, rozsudok ESLP z 23. 6. 1993 vo veci Ruiz-Mateos proti Španielsku, séria A, č. 262, bod 63). Podľa Súdneho dvora by bolo v rozpore so základným právom na účinný prostriedok nápravy, pokiaľ by súdne rozhodnutie vychádzalo zo skutočností a z dokumentov, s ktorými sa účastníci konania alebo ktorýkoľvek z nich nemohli oboznámiť, a teda ku ktorým sa nemohli vyjadriť (rozsudok Európska komisia proti Írsku a i., C-89/08 P, EU:C:2009:742, bod 52 a tam citovaná judikatúra).*

*Podľa Súdneho dvora ak za výnimočných okolností vnútroštátny orgán nemôže dotknutej osobe oznámiť presné a úplné dôvody, na ktorých sa zakladá svoje rozhodnutie, odvolávajú sa na dôvody týkajúce sa bezpečnosti štátu, príslušný súd dotknutého členského štátu musí mať k dispozícii a musí použiť postupy a pravidlá procesného práva, ktoré umožnia po prvé sklbiť legitímne záujmy bezpečnosti štátu týkajúce sa povahy a zdrojov informácií, ku ktorým sa prihliadalo pri prijímaní takeého rozhodnutia, a po druhé dostatočne zaručiť jednotlivcom dodržanie ich procesných práv, akým je právo byť vypočutý a zásada kontradiktórnosti (obdobne rozsudok Súdneho dvora Kadi a Al Barakaat International Foundation proti Rade EÚ a Komisii, už citovaný, bod 344; rozsudok ZZ proti Secretary of 66 State for the Home Department, C-300/11, EU:C:2013:363, bod 57). Na tento účel majú podľa Súdneho dvora členské štáty povinnosť zabezpečiť jednak účinné súdne preskúmanie existencie a opodstatnenia dôvodov, na ktoré sa vnútroštátny orgán odvoláva v súvislosti s bezpečnosťou štátu a jednak postupy a pravidlá tohto preskúmania zaručujúce jednotlivcom dodržanie ich procesných práv, akým je právo byť vypočutý a zásada kontradiktórnosti.*

*V rámci súdneho prieskumu administratívnoprávnych rozhodnutí prijatých z dôvodu ochrany verejnej bezpečnosti musia členské štáty zabezpečiť pravidlá umožňujúce súdu poverenému preskúmaním zákonnosti tohto rozhodnutia, aby sa oboznámil so všetkými dôvodmi a dôkazmi, na základe ktorých bolo toto rozhodnutie prijaté (obdobne rozsudok ZZ proti Secretary of State for the Home Department, už citovaný, bod 59).*

*Pokiaľ ide o požiadavky, ktoré musí spĺňať súdny prieskum existencie a opodstatnenosti dôvodov, ktoré príslušný vnútroštátny orgán uvádza v súvislosti s bezpečnosťou štátu, súd musí*

mať poverenie overiť, či tieto dôvody bránia oznámeniu presných a úplných dôvodov, na ktorých sa zakladá sporné rozhodnutie, ako aj s tým súvisiacich dôkazov (rozsudok ZZ proti Secretary of State for the Home Department, už citovaný, bod 60). Podľa Súdneho dvora príslušný vnútroštátny súd musí nezávisle preskúmať všetky skutkové a právne okolnosti, ktoré uvádza príslušný vnútroštátny orgán, a v súlade s vnútroštátnymi procesnými pravidlami musí posúdiť, či bezpečnosť štátu bráni takému oznámeniu. Ak vnútroštátny súd dospeje k záveru, že bezpečnosť štátu nebráni tomu, aby sa dotknutej osobe oznámili presné a úplné dôvody, na ktorých sa zakladá rozhodnutie z dôvodu ochrany verejnej bezpečnosti, poskytne možnosť príslušnému vnútroštátnemu orgánu, aby dotknutej osobe oznámil chýbajúce dôvody a dôkazy. Ak ich poskytnutie príslušný vnútroštátny orgán neschváli, vnútroštátny súd pristúpi k preskúmaniu takého rozhodnutia len na základe dôvodov a dôkazov, ktoré boli oznámené. Ak sa však ukáže, že bezpečnosť štátu skutočne bráni tomu, aby sa dotknutej osobe oznámili presné a úplné dôvody, pre ktoré predstavuje hrozbu pre bezpečnosť štátu, súdny prieskum rozhodnutia prijatého z dôvodu ochrany bezpečnosti štátu sa musí vykonať v rámci konania, ktoré primerane zabezpečí rovnováhu požiadaviek súvisiacich s bezpečnosťou štátu a požiadaviek vyplývajúcich z práva na účinnú súdnu ochranu, pričom prípadné zásahy do výkonu tohto práva sa majú obmedziť na minimum.

Vzhľadom na rešpektovanie čl. 47 charty je potrebné v čo najväčšej miere dodržať zásadu kontradiktórnosti, aby dotknutá osoba mohla spochybniť dôvody, na ktorých sa dotknuté rozhodnutie zakladá, ako aj predložiť vyjadrenia k dôkazom, ktoré s tým súvisia, a tým účinne uplatniť svoje prostriedky obhajoby. Predovšetkým je potrebné, aby sa dotknutej osobe v každom prípade oznámila podstata dôvodov, na ktorých sa zakladá rozhodnutie prijaté z dôvodu ochrany bezpečnosti štátu, pričom potreba chrániť bezpečnosť štátu nemôže viesť k tomu, že dotknutá osoba príde o svoje právo byť vypočutá a jej právo na účinný prostriedok nápravy tak bude neúčinné (obdobne rozsudok ZZ proti Secretary of State for the Home Department, už citovaný, bod 65). Uvedený záver však neplatí rovnako pre dôkazy, ktoré sú základom dôvodov ohrozenia bezpečnosti štátu predložených príslušnému vnútroštátnemu súdu. Za určitých okolností totiž môže zverejnenie týchto dôkazov priamo a konkrétne ohroziť bezpečnosť štátu, pretože môže napríklad ohroziť život, zdravie alebo slobodu osôb alebo odhaliť vyšetrovacie metódy vnútroštátnych vyšetrovacích orgánov a tým vážne narušiť splnenie budúcich úloh týchto orgánov, prípadne im úplne zabrániť. Podľa Súdneho dvora je na príslušnom vnútroštátnom súde, aby zabezpečil to, že sa podstata dôvodov, na ktorých sa zakladá sporné rozhodnutie, oznámi dotknutej osobe takým spôsobom, pri ktorom sa riadne



zohľadní nevyhnutný dôverný charakter takýchto dôkazov (rozsudok ZZ proti Secretary of State for the Home Department, už citovaný, bod 68).

V súvislosti s tvrdeniami vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti, ktoré uvádza vo svojich vyjadreniach k návrhom najvyššieho súdu a ktoré vyvodzuje z judikatúry 68 ESLP a Súdneho dvora, ústavný súd považuje za dôležité na tomto mieste upozorniť, že z relevantnej judikatúry uvedených súdov nemožno selektívne vybrať určitý ich právny názor a prezentovať ho v jeho neúplnosti, resp. odtrhnuto od celkového kontextu, v ktorom bol vyslovený. Rovnako nemožno prijať ani tvrdenia vlády zastúpenej ministerstvom spravodlivosti opierajúce sa o rozhodnutia ústavného súdu, ktorými ústavný súd zamietol sťažnosti dotknutých osôb podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, ktorými namietali porušenie ich základných práv z dôvodu, že vzhľadom na napadnutú právnu úpravu nemohli procesne oponovať tvrdeniu SIS, resp. príslušného policajného útvaru, že ich pobyt, m. m. poskytnutie im azylu, na území Slovenskej republiky je pre Slovenskú republiku nebezpečný(-é), keďže v konaní o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy ústavný súd vychádza z prezumpcie ústavnosti zákonov. Rovnako z prezumpcie ústavnosti zákonov vychádzajú aj najvyšší súd a krajské sudy pri rozhodovaní v konaní o pobyte cudzincov, resp. v konaní o poskytnutí alebo odňatí azylu, poskytnutí alebo zrušení doplnkovej ochrany, nepredĺžení doplnkovej ochrany alebo zrušení poskytovania dočasného útočiska.

Článok 47 ods. 3 ústavy konkretizuje základné právo na rovnosť v dôstojnosti a v právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy a základné právo na rovnaké zaobchádzanie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy a upresňuje ich o ústavnoprávny princíp rovnosti účastníkov v konaní pred orgánom súdnej alebo inej právnej ochrany. Podstatou tejto ústavnoprosesnej zásady je to, že 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 pritom procesné postavenie alebo procesná pozícia účastníka konania a podstatné nie je ani to, ktorý z účastníkov sa stane žalobcom a ktorý z účastníkov je žalovaný (PL. ÚS 15/03). Napadnutá právna úprava ústavnoprávny princíp rovnosti účastníkov v konaní pred orgánom súdnej alebo inej právnej ochrany vzhľadom na už uvedené nenapĺňa.

Pokiaľ ide o namietaný nesúlad napadnutej právnej úpravy s princípom právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy, ústavný súd konštatuje, že medzi základné úlohy právneho štátu patrí vytvorenie právnych a faktických garancií uplatňovania základných práv a slobôd. V prípade, ak sa ochrana základných práv a slobôd dotknutých osôb má 69 realizovať prostredníctvom osobitného konania pred štátnym alebo iným orgánom, úloha štátu spočíva v zabezpečení

existencie a právnej úpravy takýchto konaní dostupných (na nediskriminačnom základe) 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).

Ústavný súd konštatuje, že čl. 1 ods. 1 ústavy vyjadruje „najvšeobecnejší princíp“, ktorý sa v Slovenskej republike uplatňuje a od ktorého sa odvíjajú jednotlivé práva a slobody, ktorých porušením automaticky dochádza aj k porušeniu toho princípu. Podľa konštantnej judikatúry ústavného súdu princíp právneho štátu ustanovený v čl. 1 ods. 1 ústavy je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak zákonodarca uplatní svoju zákonodarnú právomoc v nesúlade s iným ustanovením ústavy, zároveň tým poruší aj základný princíp ústavnosti ustanovený čl. 1 ods. 1 ústavy (PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 1/2017).

## V.

### Zhrnutie

Na základe vyššie uvedených dôvodov senát Najvyššieho správneho súdu SR dospel k záveru, že ustanovenia § 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 nie sú v súlade s ustanovením čl. 1 ods. 1, s čl. 12 ods. 1 a ods. 2, s čl. 13 ods. 4, s čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy a s čl. 47 Charty základných práv Európskej únie.

Z ustanovenia § 109 ods. 1 písm. b) OSP vyplýva, že súd konanie preruší, ak rozhodnutie závisí od otázky, ktorú nie je v tomto konaní oprávnený riešiť. **Rovnako postupuje, ak tu pred rozhodnutím vo veci dospel k záveru, že všeobecne záväzný právny predpis, ktorý sa týka veci, je v rozpore s ústavou, zákonom alebo medzinárodnou zmluvou,**



*ktorou je Slovenská republika viazaná; v tom prípade postúpi návrh ústavnému súdu na zaujatie stanoviska.*

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky za situácie, kedy vznikla potreba podať návrh podľa čl. 125 ods. 1 písm. a/ Ústavy Slovenskej republiky Ústavnému súdu Slovenskej republiky o otázke ústavnosti a rozpornosti ustanovení zákona o pobyte cudzincov s Ústavou Slovenskej republiky a s Chartou základných práv EÚ, ktoré je pre toto konanie podstatné, a nebolo o nej Ústavným súdom SR ešte rozhodnuté, musel postupovať v zmysle § 100 ods. 1 písm. b/ zákona č. 162/2015 Z. z. (Správny súdny poriadok) a konanie o kasačnej sťažnosti prerušiť a to až do zaujatia stanoviska Ústavným súdom SR k predmetnej spornej otázke. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky uznesením sp. zn. 2Sak/2/2021 zo dňa 15. februára 2022 konanie o kasačnej sťažnosti prerušil a po právoplatnosti uznesenia o prerušení konania o kasačnej sťažnosti podáva tento návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. a/ Ústavy Slovenskej republiky.

## VI.

### Návrh

So zreteľom na uvedené navrhovateľ navrhuje, aby Ústavný súd Slovenskej republiky po predbežnom prerokovaní **prijal tento návrh na ďalšie konanie v celom rozsahu** a potom aby vydal nález nasledovného znenia:

*Ustanovenia § 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 nie sú v súlade s ustanovením čl. 1 ods. 1, s čl. 12 ods. 1 a ods. 2, s čl. 13 ods. 4, s čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy a s čl. 47 Charty základných práv Európskej únie.*

**JUDr. Elena B e r t h o t y o v á , PhD., v. r.**

**predsedníčka senátu**

**Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky**

### Prílohy:

- uznesenie o prerušení konania sp. zn. 2Sak/2/2021 zo dňa 15. februára 2022