

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

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

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

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

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

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

všeobecného práva na spravodlivý súdny proces, ako aj práva na kontradiktórne konanie. Do výroku nálezu však väčšina pléna túto prepojenosť nepremietla.

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

7. Inými slovami, podľa nášho názoru hlavným ústavným problémom v tomto prípade nie je to, že utajovaná správa spravodajských služieb s negatívnym stanoviskom vo vzťahu k žiadateľovi je *de iure* zamietnutím jeho žiadosti o doplnkovú ochranu v správnom konaní (a potenciálne aj v správnom súdnom konaní). Bez zohľadnenia špecifik prípadu, a to najmä úrovne nevyhnutnosti nesprístupnenia utajovaných skutočností, zostáva pre žiadateľa správa nedostupná. Dôkaz, ku ktorému nemá účastník *en bloc* prístup a nemá ho ako vyvrátiť, je vždy zásadným zásahom do práva na spravodlivý súdny proces. Skutočnosť, že správa spravodajských služieb nebude po derogácii automatickým dôvodom na zamietnutie žiadosti o doplnkovú ochranu, neznamená, že je takýto postup automaticky ústavne konvalidovaný. Žiadateľovi totiž bude stále upreté právo vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom (čl. 48 ods. 2 ústavy), pričom v namietanom porušení základného práva vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy je implikovaná i zásada rovnosti účastníkov konania podľa čl. 47 ods. 3 ústavy (k tomu aj bod 41 nálezu).

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

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

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

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

12. Ak vychádzame z dnes už nespochybniteľnej premisy, že povinnosťou všeobecných súdov je interpretovať procesné ustanovenia a princípy spravodlivého procesu predovšetkým z pohľadu účelu a zmyslu ochrany ústavou (resp. kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou) garantovaných základných práv a slobôd (aj k tomu bod 41 nálezu) a kontradiktórnosti správneho súdneho procesu, hoci aj čiastočne zúženej vzhľadom na charakter a predmet tohto konania, ktorým je preskúmavanie zákonnosti rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy správnymi súdmi (napr. II. ÚS 37/08) a plne uplatniteľnému princípu rovnosti účastníkov správneho súdneho konania, mal byť podľa nášho názoru vyslovený aj rozpor namietaných ustanovení zákona o azyle aj s čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy, a to i z dôvodu, že tieto články ústavy nie sú iba apendixom čl. 46 ods. 1 ústavy, ale sú samostatnými základnými právami uplatňujúcimi sa v správnom súdnom konaní.

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

rozhodovacou činnosťou ústavného súdu (najmä sp. zn. PL. ÚS 8/2016), a tým aj k oslabovaniu predvídateľnosti rozhodovania a s ním spojeným princípom právnej istoty.

V Košiciach 15. marca 2023

Jana Baricová
sudkyňa

Miloš Mad'ar
sudca