

**Odlišné stanovisko sudcu Libora Duřu
k nálezu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky
č. k. PL. ÚS 15/2020 z 15. marca 2023**

1. V súlade s § 67 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) pripájam k nálezu pléna ústavného súdu č. k. PL. ÚS 15/2020 z 15. marca 2023 (ďalej len „nálezu“) svoje odlišné stanovisko, ktoré sa týka jeho odôvodnenia. Nálezom ústavný súd vyslovil, že ustanovenia § 13 ods. 5 písm. c), § 13c ods. 4 písm. d), § 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 nie sú v súlade s čl. 46 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a vo zvyšnej časti podanému návrhu nevyhoveli, pričom v rámci vysloveného právneho názoru (bod 83 s odkazom na body 74 a 77 odôvodnenia nálezu) požaduje (okrem redukcie pokrytej prvým výrokom nálezu) aj obsahovú zmenu dotknutej zákonnej úpravy.

2. Toto odlišné stanovisko nemá povahu nesúhlasu s výrokom nálezu. Má povahu doplňujúceho stanoviska k jeho odôvodneniu a vyjadruje okolnosť, ktorá v odôvodnení (v jeho závere) chýba v kontexte rozsahu a obsahu ústavným súdom požadovanej (v jeho právnom názore vyjadrenej) zmeny, resp. doplnenia zákonnej úpravy. Predmetná okolnosť vyjadruje jeden z aspektov materiálnej vykonateľnosti predmetného nálezu (súvisiacej s požiadavkou prejudiciality pre daný typ návrhového subjektu), teda možnosti jeho využitia v konaní všeobecného súdu, ktoré bolo prerušené na účel podania návrhu na konanie o súlade právnych predpisov (a v nadväznosti na to možnosti využitia i v širšom okruhu aplikačnej praxe týkajúcej sa prieskumu rozhodnutí Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky o azyle a o doplnkovej ochrane vydaných pred zmenou právneho stavu vyvolanou derogačným nálezm ústavného súdu).

3. Z môjho uhla pohľadu mali byť za bod 85 odôvodnenia nálezu pripojené body 86 až 88, ktorými by bolo odôvodnenie (okrem bodu o pripojení odlišných stanovísk) zavŕšené, a to v nasledujúcom znení:

«86. Zároveň je právny názor ústavného súdu (záväzný pre zákonodarcu s ústavnou relevanciou označenou v predchádzajúcich bodoch) doplnený záverom, že v nadväzujúcom (a neoddeliteľnom) kontexte nie je možné zistený ústavný nesúlad odstrániť bez úpravy, ktorá by nový právny stav (generovaný derogačným nálezm ústavného súdu) umožňovala použiť aj pri prieskume už právoplatných rozhodnutí o azyle a o doplnkovej ochrane, ktorý prebieha alebo (pri dodržaní zákonných lehôt) môže byť vykonaný v správnom súdnom konaní (v konaní o správnej žalobe vo veciach azylu a v následnom konaní o kasačnej sťažnosti), kam patrí aj konanie prerušené vo veci, z ktorej vzišiel návrh na konanie ústavného súdu zavŕšené týmto nálezm. Také riešenie je potrebné v dôsledku intertemporálnych účinkov derogačného nálezu ústavného súdu podľa čl. 125 ods. 3 ústavy ex nunc (teda strata účinnosti ústavným

nesúlalom zasiahnutých ustanovení až dňom vyhlásenia nálezu ústavného súdu v zbierke zákonov). Ústavným súdom (týmto jeho právnym názorom) definovaný parameter spätných časových účinkov zákonnej úpravy je legitímnou a na dosiahnutie účelu tohto nálezu (uviedenie zákona do súladu s ústavou) nevyhnutnou požiadavkou bez konfliktu s vecne odlišnou úpravou podľa čl. 50 ods. 6 ústavy, ktorá sa týka posudzovania trestnosti činu a ukladania trestu (k takému postupu ústavného súdu pozri uznesenie č. k. PL. ÚS 5/2021-8 z 12. mája 2021 v bode 20.3) . Princíp retroaktivity priaznivej pre delikventa odvodený od naostatok označeného ústavného ustanovenia inkorporoval do svojej judikatúry aj navrhovateľ, avšak len ak ide o správne trestanie. V tom prípade by správny súd nazeral na preskúmané rozhodnutie optikou novej právnej úpravy, ak je výhodnejšia pre správneho delikventa (č. k. 4Asan/2/2019 z 5. novembra 2019 publikované v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky pod R 20/2021). V posudzovanom prípade však o správne trestanie nejde, z čoho vyplýva pri súdno-správnom prieskume postupu a rozhodnutia žalovaného uplatnenie retrospektívneho pohľadu zodpovedajúceho právnemu stavu účinnému v čase konania a rozhodovania orgánu verejnej správy. Práve v dôsledku uvedenej okolnosti je potrebné na účel použiteľnosti tohto derogačného nálezu v navrhovateľom prerušenom konaní použiť postup popísaný v prvej vete tohto bodu (k možnosti legislatívneho ustanovenia spätných účinkov zmenenej právnej úpravy jej prechodným ustanovením, a to aj vo vzťahu k prieskumu rozhodnutí orgánov verejnej správy správnym súdom, pozri uznesenie č. k. PL. ÚS 3/2019-86 z 12. októbra 2022).

87. Spôsobom popísaným v predchádzajúcom bode je teda eliminovaná okolnosť, že pri pôvodnom rozhodovaní orgánu verejnej správy (následne preskúmanom správnym súdom) bol použitý zákon v platnom a účinnom znení a jeho rozhodnutie je teda z uvedeného hľadiska správne, resp. pri použití relevantnej právnej úpravy iné rozhodnutie ani nebolo možné (k tomu uznesenie č. k. PL. ÚS 6/2021-9 z 26. mája 2021 v bode 32). Nazerajúc na vec pohľadom požadovaného doplnenia právnej úpravy (s ustanoveným spätným časovým účinkom), pôjde potom o objektívnu, právnou fikciou založenú chybu rozhodovania správneho orgánu, ktorá bude napravená v novom konaní nevyhnutne vyvolanom kasáciou rozhodnutia orgánu verejnej správy správnym súdom. Na rozdiel od naostatok opísaného postupu v správnom „prvokonaní“ (doposiaľ nepodrobenom súdno-správnom prieskumu) sa nový právny stav podkladu na rozhodovanie o azyle a o doplnkovej ochrane (redukované znenie zákona v kontexte objasnenom v bodoch 83 a 84 tohto odôvodnenia) uplatní bez ohľadu na ústavným súdom požadovanú doplnkovú (intertemporálne spätnú) zákonnú úpravu (z dôvodov uvedených v nasledujúcom bode in fine).

88. V obsahovej nadväznosti vymedzenie potreby požadovanej doplnkovej úpravy prechodným ustanovením sa netýka právoplatne skončených správnych konaní, pokiaľ rozhodnutie v nich už nie je (k momentu vyhlásenia tohto nálezu v zbierke zákonov nebude) možné napadnúť v správnom súdnom konaní. Oproti tomu pre správne a správne súdne konania, v ktorých bude (v časti z nich na základe požadovanej doplnkovej úpravy prechodným ustanovením) možné využiť nový právny stav, platí, že pri rozhodovaní orgánu verejnej správy – Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (primárnom alebo opätovne vyvolanom kasačným rozhodnutím správneho súdu) popísaný problém (intertemporálny aspekt) použitia novej právnej úpravy spôsobu konania a rozhodovania o azyle a o doplnkovej

ochrane nevznikne. Bude totiž vyriešený jej okamžitou aplikabilitou ako úpravy procesnej, zároveň spôsobilej vyvolať konštitutívne účinky meritórneho rozhodnutia (k tomu z aktuálnej judikatúry pozri uznesenia č. k. PL. ÚS 24/2020-13 z 21. októbra 2020 v bode 40, č. k. PL. ÚS 5/2021-8 z 12. mája 2021 v bode 26 a č. k. PL. ÚS 6/2021-9 z 26. mája 2021 v bode 35).»

4. Tieto tézy nadväzujú na potrebu zosúladiť ovacej úpravy pre daný prípad popísanej v bode 84 odôvodnenia nálezu, a to v procesnom kontexte čl. 125 ods. 3 ústavy a § 91 ods. 2 zákona o ústavnom súde. Vyjadrujú potrebu riešiť otázku uvedenia právnych predpisov rôznej právnej sily do súladu prostredníctvom rozhodovania ústavného súdu nielen z vecného, ale aj z intertemporálneho hľadiska. Predmetnej okolnosti sa ústavný súd v podobných prípadoch často vyhol, resp. nebral ju do úvahy, či už (primárne) vo vzťahu k podmienke prejudiciality návrhu všeobecného súdu v konaní o súlade právnych predpisov, alebo (finálne) vo vzťahu k otázke „čo ďalej“ po vyhovení takému návrhu ústavným súdom. Taký postup čiastočne pretrval aj pri aktuálnom rozhodovaní. Popis účinkov nálezu v časti V jeho odôvodnenia obsahuje citáciu čl. 125 ods. 3 a 6 a čl. 144 ods. 2 ústavy, všeobecnú charakteristiku normatívnych účinkov nálezu a aplikačný „návod“ na ďalšie rozhodovanie (s týmto obsahom odôvodnenia sa plne stotožňujem). Nerieši však otázky popísané v bode 3 tohto odlišného stanoviska vo vzťahu k prerušenému konaniu navrhovateľa, a teda kontextuálne ani využiteľnosť nálezu pri rozhodovaní v ďalších konaniach o správnosúdnom prieskume už v čase vyhlásenia nálezu právoplatných rozhodnutí o azyle a o doplnkovej ochrane, resp. sprostredkované v takto vyvolaných konaniach o kasačnej sťažnosti. Také „mlčanie“ evokuje (môže evokovať) predstavu, že aj v konaniach označených v predchádzajúcej vete sa má rozhodnúť/rozhodovať v rozsahu vyvolanej zmeny a normatívne sa „neobzerať späť“ (pritom má takto postupovať prieskumný súd vo vzťahu k právnomu podkladu preskúmaného právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy!).

5. Konštatácia záväznosti právneho názoru ústavného súdu pre všeobecný súd podľa čl. 144 ods. 2 ústavy (resp. v zákonnej vykonávacej verzii aktuálnej pre tento prípad podľa § 131 Správneho súdneho poriadku) totiž nepostačuje. Právny názor ústavného súdu (resp. jeho rozhodnutie v konaní o súlade právnych predpisov) k všeobecnému súdu (či už je navrhovateľom v predmetnom konaní, alebo nie) „dorazí“ prostredníctvom buď negatívneho rozhodnutia (ktoré nezmení vecne relevantný právny stav), alebo v prípade derogačného nálezu ústavného súdu generovaním zmeny normatívneho podkladu na rozhodovanie. Keď teda ústavný súd využije svoju právomoc „negatívneho zákonodarcu“, je potrebné počítat s nielen vecným, ale aj temporálnym účinkom takého zásahu do právneho poriadku plodiacim aj štandardný aplikačný konflikt skoršieho a nového právneho stavu pri rozhodovaní v konkrétnej veci. V konaní o súlade právnych predpisov nejde o individuálne rozhodovanie (aj keď je navrhovateľom všeobecný súd, ktorý prerušil konanie), ale v prípade vyslovenia nesúladu právnych predpisov o výlučne normatívnu zmenu. Aj keď dotknutá zmena má byť v rozhodovaní všeobecného súdu ako navrhovateľa využiteľná (podmienka prejudiciality), taká využiteľnosť neprekračuje ani nenarúša rámec generality práva ako právnej normy, ktorej zmena je produktom konania o súlade právnych predpisov (a navyše podľa osobitnej a kogentnej úpravy čl. 125 ods. 3 ústavy má na derogačný nález ústavného súdu nadviazať

legislatívne činnosť orgánu, ktorý ústavne nesúladný právny predpis vydal, čím sa až proces zosúladenia právnych predpisov završí).

6. Ako vyplýva zo skoršieho textu, využiteľnosť zmeny právneho stavu vyvolanej rozhodnutím ústavného súdu nie je v prípade tohto nálezu problematická pre prvorozhodovanie alebo opätovné rozhodovanie orgánu verejnej správy (po kasačnom postupe správnych súdov v jeho inštančnej postupnosti), ale pre samotnú možnosť zrušiť preskúmané rozhodnutie ako zákonné (a podľa právneho stavu v čase rozhodovania jedine možné), ktorým teda nemohlo byť zasiahnuté do subjektívnych práv. Tento princíp platí vo vzťahu k základným právam a slobodám aj pre rozhodovanie v konaní o ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy.

7. Legislatívna zmena so spätnými (retroaktívnymi) účinkami nevyhnutná na účel riešenia nesúladu právnych predpisov, vyjadrená právnym názorom ústavného súdu a obligatórna pre orgán, ktorý právny predpis vydal (na základe ústavného a vykonávacieho zákonného príkazu), taký problém rieši. To platí vo vzájomnej spojitosti ako podmienky prejudiciality, tak aj postupu všetkých dotknutých orgánov po vyslovení nesúladu právnych predpisov ústavným súdom.

V Košiciach 15. marca 2023

Libor Duľa
sudca