



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 5/2014-27

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí pléna 5. marca 2014 predbežne prerokoval návrh verejnej ochrankyne práv na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovení § 120 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a § 52 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 14 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach a takto

r o z h o d o l :

Návrh verejnej ochrankyne práv o d m i e t a z dôvodov podania zjavne neoprávnenou osobou.

Odôvodnenie:

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) bol 2. decembra 2013 doručený návrh verejnej ochrankyne práv (ďalej len „navrhovateľka“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“), v ktorom žiada, aby ústavný súd vyslovil nesúladsť ustanovenia § 120 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“) a ustanovenia § 52 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o azyle“) s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a čl. 14 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (ďalej len „medzinárodný pakt“). Zároveň žiada podľa § 38 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) aj o pozastavení účinnosti týchto ustanovení zákona o pobyte cudzincov a zákona o azyle.

Navrhovateľka uviedla:

«Dňa 1. januára 2008 nadobudol účinnosť zákon č. 643/2007 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Tento zákon vo svojom bode 49 doplnil ustanovenie § 52 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o azyle“) o nový druhý odsek 2. V zmysle nového ustanovenia § 52 ods. 2:

„V odôvodnení rozhodnutia ministerstva o neudelení azylu podľa § 13 ods. 5 písm. a), neposkytnutí doplnkovej ochrany podľa § 13c ods. 2 písm. d), odňatí azylu podľa § 15 ods. 3 písm. a), zrušení doplnkovej ochrany podľa § 15b ods. 1 písm. b) z dôvodu podľa § 13c ods. 2 písm. d), nepredĺžení doplnkovej ochrany podľa § 20 ods. 3 z dôvodu

podľa § 13c ods. 2 písm. d) a zrušení poskytovania dočasného útočiska podľa § 33 písm. c) sa uvedie iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky.“

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

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

K námietkam nesúladu čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy v spojení s čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy, čl. 6 ods. 1 dohovoru a čl. 14 ods. 1 medzinárodného paktu po citácii týchto článkov a niektorých rozhodnutí ústavného súdu navrhovateľka uviedla:

«V súlade s ústavným textom a stanoviskami Ústavného súdu SR som presvedčená, že v právnom štáte je nevyhnutné, aby zákonodarca osobitne pri tvorbe právnych noriem, ktoré vykonávajú ustanovenia ústavy (čl. 51 ods. 1 ústavy) nielen dôsledne dbal na ich súlad s ústavným textom a medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky, ale aby aj vytváral podmienky preto, aby sa tieto právne normy uplatňovali rovnako na každého a tiež aj preto, aby sa uplatňovali a interpretovali v súlade s príkazmi a limitmi, ako ich obsahuje Ústava Slovenskej republiky.

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).

Napadnuté ustanovenia § 120 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a § 52 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, však podľa môjho názoru, 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 a dotknutým cudzincom odopierajú tiež procesné práva garantované v čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy, v čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a v čl. 14 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.

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.

K bezvýhradnému zabezpečovaniu rovného postavenia účastníkov súdneho konania zaväzuje okrem ústavy (viď napr. I. ÚS 49/01, PL. ÚS 15/03, II. ÚS 153/07, I. US 75/96, PL. ÚS 9/96), aj čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (viď napríklad rozhodovacia činnosť Európskeho súdu pre ľudského práva, ktorý uvedené spája s požiadavkou po „rovnosti zbraní“ v súdnom konaní (napr. Beer proti Rakúsku, 2004, Baumann proti Rakúsku, 2001, Dombo Beheer B. V. proti Holandsku, 1993, Ankerl proti Švajčiarsku, 1996, Komanický proti Slovensku, 2002) a tiež aj čl. 14 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.

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

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

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

Tento prístup podporuje aj právna teória pri charakteristike správneho súdnictva. „V správnom súdnictve správny orgán už nemá autoritatívne postavenie, ale postavenie

účastníka konania s rovnakými právami ako ten, o koho práva v konaní ide. V tomto konaní sa teda uplatňuje zásada rovnosti účastníkov konania, čo znamená, že všetci účastníci majú rovnaké postavenie.“

Princíp rovnosti účastníkov pred súdom (ako princíp ústavný) sa teda musí vzťahovať aj na správne súdnictvo, t. j. na konania, ktoré sú upravené v piatej časti zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „OSP“).

V tejto súvislosti pokladám tiež za potrebné zvýrazniť, že v zmysle ustanovenia § 246c prvej vety OSP pre riešenie otázok, ktoré nie sú priamo upravené v tejto časti, sa použijú primerane ustanovenia prvej, tretej a štvrtej časti tohto zákona. Súčasťou prvej časti OSP je pritom aj ustanovenie § 18, v ktorom sa konštatuje: „Účastníci majú v občianskom súdnom konaní rovnaké postavenie. Majú právo konať pred súdom vo svojej materčine alebo v jazyku, ktorému rozumejú. Súd je povinný zabezpečiť im rovnaké možnosti na uplatnenie ich práv.“ Z uvedeného vyplýva, že správny orgán, ktorého rozhodnutie je preskúmané súdom na základe žaloby alebo opravného prostriedku a fyzická alebo právnická osoba, ktorá žiada, aby súd preskúmal zákonnosť rozhodnutia a postupu správneho orgánu, si musia byť v tomto konaní rovní.

Tiež pokladám za potrebné konštatovať, že na rozhodovanie Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky o azyle a doplnkovej ochrane a tiež aj na rozhodovanie oddelení cudzineckej polície Policajného zboru o administratívnom vyhostení a o jednotlivých druhoch pobytov podľa zákona o pobyte cudzincov (v rámci prvostupňového konania) sa subsidiárne používa zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

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“.

Napadnuté ustanovenia § 120 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a § 52 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sú preto, podľa môjho názoru, nielen v rozpore s vyššie uvedenou ústavnou požiadavkou rovnosti účastníkov, (čl. 47 ods. 3 ústavy) ale tiež aj s ich právom na spravodlivé konanie (čl. 46 ods. 1 ústavy, čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 14 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach), nakoľko na ich základe policajný útvar uvedie v odôvodnení rozhodnutia iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky, ak ide o rozhodnutie;

- o zamietnutí žiadosti o udelenie prechodného pobytu podľa § 33 ods. 4 písm. b) zákona o pobyte cudzincov, ak je dôvodné podozrenie, že štátny príslušník tretej krajiny pri svojom pobyte ohrozí bezpečnosť štátu,

- o zrušení prechodného pobytu podľa § 36 ods. 1 písm. b) zákona o pobyte cudzincov, ak je dôvodné podozrenie, že štátny príslušník tretej krajiny pri svojom pobyte ohrozí bezpečnosť štátu,

- o zamietnutí žiadosti o vydanie modrej karty podľa § 39 ods. 1 písm. c) zákona o pobyte cudzincov, ak je štátny príslušník tretej krajiny hrozbou pre bezpečnosť štátu,

- o zamietnutí žiadosti o obnovenie modrej karty alebo o odňatí modrej karty podľa § 41 ods. 1 písm. d) zákona o pobyte cudzincov, ak je držiteľ modrej karty hrozbou pre bezpečnosť štátu,

- o zamietnutí žiadosti o udelenie trvalého pobytu podľa § 48 ods. 2 písm. b) zákona o pobyte cudzincov, ak je dôvodné podozrenie, že štátny príslušník tretej krajiny pri svojom pobyte ohrozí bezpečnosť štátu,

- o zrušení trvalého pobytu podľa § 50 ods. 1 písm. a) zákona o pobyte cudzincov, ak je dôvodné podozrenie, že štátny príslušník tretej krajiny pri svojom pobyte ohrozí bezpečnosť štátu,

- o zamietnutí žiadosti o udelenie dlhodobého pobytu podľa § 54 ods. 2 písm. b) zákona o pobyte cudzincov, ak je dôvodné podozrenie, že štátny príslušník tretej krajiny ohrozí bezpečnosť štátu,

- o zrušení tolerovaného pobytu podľa § 61 ods. 1 písm. b) zákona o pobyte cudzincov, ak štátny príslušník tretej krajiny ohrozuje bezpečnosť štátu,
- o administratívnom vyhostení podľa § 82 ods. 1 písm. a) zákona o pobyte cudzincov, ak štátny príslušník tretej krajiny predstavuje vážnu hrozbu pre bezpečnosť štátu, alebo podľa § 82 ods. 1 písm. b) zákona o pobyte cudzincov, ak štátny príslušník tretej krajiny ohrozuje bezpečnosť štátu, a Ministerstvo vnútra SR v odôvodnení rozhodnutia
- o neudelení azylu podľa § 13 ods. 5 písm. a) zákona o azyle,
- o neposkytnutí doplnkovej ochrany podľa § 13c ods. 2 písm. d) zákona o azyle
- o odňatí azylu podľa § 15 ods. 3 písm. a) zákona o azyle
- o zrušení doplnkovej ochrany podľa § 15b ods. 1 písm. b) z dôvodu podľa § 13c ods. 2 písm. d) zákona o azyle
- o nepredĺžení doplnkovej ochrany podľa § 20 ods. 3 z dôvodu podľa § 13c ods. 2 písm. d) zákona o azyle
- o zrušení poskytovania dočasného útočiska podľa § 33 písm. c) zákona o azyle tiež uvedie iba skutočnosť, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky.

Zásada rovnosti účastníkov konania, v konaniach, ktoré predchádzali vyššie uvedeným rozhodnutiam, je narušená tým, že správny orgán má k dispozícii dôkazy (utajované skutočnosti), ktorými cudzinec nedisponuje a nemá ani žiadnu možnosť sa s týmito dôkazmi oboznámiť. Tieto dôkazy nie sú súčasťou spisu a ani správny orgán utajovanú skutočnosť cudzincovi v žiadnom rozsahu a v žiadnej forme nesprístupňuje.

Rovnaké možno konštatovať aj v konaní, v ktorom súd preskúmava zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu, vydaného podľa § 120 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov alebo podľa § 52 ods. 2 zákona o azyle. Súd totiž navrhovateľovi, ako účastníkovi konania a ani jeho právneho zástupcovi nesprístupňuje v žiadnom rozsahu a v žiadnej forme dôvody rozhodnutia (utajovanú skutočnosť).

Nesprístupnenie dôvodov na základe ktorých orgán verejnej správy rozhodol, odníma účastníkovi konania možnosť vyjadriť sa k všetkým vykonávaným dôkazom. V prípade prvostupňového konania a rovnako aj odvolacieho konania pred súdom uvedené vytvára pre tohto účastníka podstatne nevýhodnejšie podmienky na preukázanie svojich tvrdení, než akými disponuje druhý účastník konania (orgán verejnej správy).

Ide tu nielen o porušenie práva vyjadriť sa k všetkým vykonaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy, ale aj o porušenie princípu kontradiktórnosti a princípu rovnosti zbraní ako základných definičných prvkov práva na spravodlivé súdne konanie.

Pokladám za potrebné na tomto mieste tiež zdôrazniť, že už v konaní pred správnym orgánom má byť účastníkovi konania (cudzincovi) daná možnosť účinne sa brániť (§ 33 ods. 2 správneho poriadku), ak napr. má dôkazy, ktoré môžu vyvrátiť skutočnosti, ktoré horia podklad rozhodnutia alebo ak z iného dôvodu nesúhlasí s podkladom rozhodnutia (utajovanou skutočnosťou).

V tejto súvislosti 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)

Napadnuté zákonné ustanovenia teda podľa môjho názoru odnímajú dotknutým cudzincom možnosť uplatniť svoje základné právo na prístup ku všetkým vykonávaným dôkazom ako ich garantuje čl. 48 ods. 2 ústavy.

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 209/04, III. ÚS 95/06, 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)

Nakoľko napadnuté zákonné ustanovenia § 120 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a § 52 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zaväzujú dotknuté orgány verejnej správy (Ministerstvo vnútra SR a policajný útvar) vydávať rozhodnutia, ktorých odôvodnenia obsahujú iba konštatovanie, že ide o bezpečnostný záujem Slovenskej republiky, tieto ustanovenia nemôžu vyhovovať ani štandardu spravodlivého konania, ktorý v sebe obsahuje ustanovenie čl. 46 ods. 1 ústavy, čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 14 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.

Uvedené ma osobitný význam aj vzhľadom na skutočnosť, že preskúmavanie týchto rozhodnutí sa deje v Slovenskej republike na základe správneho súdnictva, ktorého úlohou nie je nahradzovať činnosť orgánov verejnej správy, ale len preskúmať „zákonnosť“ ich postupov a rozhodnutí na základe žalôb alebo opravných prostriedkov (§ 244 ods. 1 OSP), teda to, či kompetentné orgány pri riešení konkrétnych otázok vymedzených žalobou/opravným prostriedkom, rešpektovali príslušné hmotno-právne a procesno-právne predpisy.

Pri uvedenom je teda významnou aj skutočnosť, že v zmysle slovenskej právnej úpravy správny súd nie je súdom skutkovým, ale súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutého postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy, čo podľa môjho názoru,

do značnej miery (a otázkou je tiež, či v súlade s obsahom ústavy) zužuje možnosti žalobcu alebo navrhovateľa, plnohodnotne sa domáhať a domôcť ochrany svojich práv.

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)

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)

Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „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 konštantne poukazuje na porušenie práv zaručených Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (Pozri 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).

V prípade Al-Nashif proti Bulharsku ESLP napríklad 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“ (body 123 - 124).

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).“ (body 69-71)

V prípade napadnutých ustanovení 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.

V tejto súvislosti totiž Ústavný súd SR 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 naplňovať 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).

Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva sa pritom tiež zmieňuje aj o spôsoboch/metódach, prostredníctvom ktorých možno zabezpečiť právo na spravodlivé správne/súdne konanie aj v tých konaniach, ktoré sa týkajú národnej bezpečnosti štátu a stým 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.

Prostriedkom k tomu je napr. inštitút špecializovaného advokáta s bezpečnostnou previerkou (napr. rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva 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) a ďalšie riešenie ponúka napr. aj Česká republika v § 38 ods. 6 zákona č. 500/2005 Sb. Správni řád ve znění pozdějších předpisů. V jeho zmysle „Z nahlížení do spisu jsou vyloučeny jeho části, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti; to neplatí o částech spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz, do takových částí spisu však může nahlížet pouze účastník řízení nebo jeho zástupce za předpokladu, že jsou předem seznámeni s následky porušení povinnosti mlčenlivosti o těchto skutečnostech a že o poučení je sepsán protokol, který podepíší. Ustanovení odstavce 4 se nepoužije.“

Ako vidno z vyššie uvedeného 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.

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

V prípade napadnutých ustanovení § 120 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a § 52 ods. 2 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov preto podľa môjho názoru prostriedok, ktorý použil zákonodarca na dosiahnutie sledovaného cieľa (účelu), ktorým je zrejme ochrana utajovaných

skutočnosti/bezpečnosti Slovenskej republiky, preto rozhodne nemožno označiť za „vhodný, potrebný alebo nevyhnutný“, nakoľko tento popiera základné právo na spravodlivé konanie (obsiahnuté v základnom práve na súdnu ochranu) podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a v čl. 14 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach vo svojej samotnej podstate.»

II.

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

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

Podľa čl. 130 ods. 1 písm. f) ústavy ústavný súd začne konanie, ak podá návrh verejný ochranca práv vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom...

Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon.

Podľa čl. 151a ods. 1 ústavy verejný ochranca práv je nezávislý orgán Slovenskej republiky, ktorý v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom chráni základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb v konaní pred orgánmi verejnej správy a ďalšími orgánmi verejnej moci, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom. V zákonom ustanovených prípadoch sa verejný ochranca práv môže podieľať na uplatnení zodpovednosti osôb pôsobiacich v orgánoch verejnej moci, ak tieto

osoby porušili základné právo alebo slobodu fyzických osôb a právnických osôb. Všetky orgány verejnej moci poskytnú verejnému ochrancovi práv potrebnú súčinnosť.

Podľa čl. 151a ods. 2 ústavy verejný ochranca práv môže predložiť Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na začatie konania podľa čl. 125, ak všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe.

Podľa čl. 151a ods. 6 ústavy podrobnosti o voľbe a odvolávaní verejného ochrancu práv, o jeho pôsobnosti, o podmienkach výkonu jeho funkcie, o spôsobe právnej ochrany, o predkladaní návrhov na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky podľa čl. 130 ods. 1 písm. f) a o uplatňovaní práv fyzických osôb a právnických osôb ustanoví zákon.

Podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak.

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

Ústavný súd vo veciach sp. zn. Rvp 2461/2012 (11. júla 2012) a sp. zn. Rvp 2661/2012 (29. júna 2012) vyzval navrhovateľku, aby doplnila návrhy na začatie konania o nesúlade právnych predpisov s ústavou a medzinárodnými zmluvami, keď uviedol:

«Konanie ústavného súdu podľa čl. 125 ods. 1 ústavy je zásadne založené na uplatňovaní dispozičnej zásady, ktorá neumožňuje ústavnému súdu vlastnou úvahou odvodiť splnenie procesných podmienok z meritórnej časti návrhu [z namietaného nesúladu napadnutých právnych noriem s (aj) článkami ústavy garantujúcimi niektoré základné práva by mohol takýto záver implicitne vyplynúť] ani dopĺňať z vlastnej iniciatívy procesne relevantným spôsobom nedostatky posudzovaného návrhu na začatie konania, a tým suplovať zodpovednosť navrhovateľa za perfektnosť návrhu. Splnenie tejto procesnej podmienky musí navrhovateľ sám deklarovať a preukázať explicitne v návrhu.

Celkom konkrétne ide o to, že z predmetného návrhu nie je možné zistiť, či a aké základné práva alebo slobody môže ďalšie uplatňovanie napadnutých právnych noriem ohroziť, ale najmä z neho vôbec nevyplýva súvislosť s výkonom pôsobnosti verejného ochrancu práv.

Podľa čl. 151a ods. 6 ústavy podrobnosti o voľbe a odvolávaní verejného ochrancu práv, o jeho pôsobnosti, o podmienkach výkonu jeho funkcie, o spôsobe právnej ochrany, o predkladaní návrhov na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky podľa čl. 130 ods. 1 písm. f) a o uplatňovaní práv fyzických osôb a právnických osôb ustanoví zákon.

Z § 21 ods. 1 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov jednoznačne vyplýva viazanosť možného zistenia, „že zákon, iný všeobecne záväzný právny predpis alebo vnútorný predpis vydaný orgánom verejnej správy porušuje základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb“ na vybavovanie podnetu verejným ochrancom práv, ako aj jeho postup (prvý krok) pri zistení uvedených skutočností. Ďalšie odseky tohto ustanovenia potom dopĺňajú postup verejného ochrancu práv a podanie návrhu na ústavnom súde (odsek 3) sú zavŕšením tohto procesu.»

Podľa § 21 ods. 3 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom ochrancovi práv“) verejný ochranca práv vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská

republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, môže podať návrh na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky.

Navrhovateľka v oboch už uvedených veciach zobrala návrhy späť a plénum ústavného súdu následne konanie zastavilo uznesením sp. zn. PL. ÚS 14/2012 z 19. septembra 2012 a sp. zn. PL. ÚS 16/2012 z 12. decembra 2012.

Späťvzatiu návrhu predchádzala výzva ústavného súdu, aby verejná ochrankyňa práv konkretizovala podnet, ktorý v spojení s oboma návrhmi riešila. Namiesto označenia konkrétnych podnetov vybavovaných verejnou ochrankyňou práv došlo k ich späťvzatiu.

Navrhovateľka na túto právnu situáciu reagovala v návrhu sp. zn. Rvp 22370/2013, keď uviedla, že:

«Ako verejná ochrankyňa práv som v roku 2012 obdržala od sudcov spravodajcov Rudolfa Tkáčika a Milana Lalíka dve výzvy na doplnenie (Rvp 2661/2012-12 a Rvp 2461/2012-24), ktorými Ústavný súd SR reagoval na podania môjho predchodcu...

Pretože z uvedeného môže vyplývať spochybnenie oprávnenia verejného ochrancu práv, ako mu priamo vyplýva z čl. 151a ods. 2 ústavy prostredníctvom nesprávneho výkladu zákona, pokladám za potrebné v úvode tohto podania a na vysvetlenie aktívnej legitimácie verejného ochrancu práv podávať návrhy na začatie konania pred Ústavným súdom SR vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, uviesť nasledovné:

Verejný ochranca práv sa stal súčasťou ústavného systému Slovenskej republiky schválením ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. z 23. februára 2001, ktorým sa menila a dopĺňala Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

V novom článku 151a ústavy, bol verejný ochranca práv definovaný ako nezávislý orgán, ktorý sa v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom podieľa na ochrane základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb pri konaní, rozhodovaní alebo

nečinnosti orgánov verejnej správy, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom alebo s princípmi demokratického a právneho štátu.

Podrobnosti o voľbe a odvolávaní verejného ochrancu práv, o jeho pôsobnosti, o podmienkach výkonu jeho funkcie, o spôsobe právnej ochrany a o uplatňovaní práv fyzických osôb a právnických osôb, v zmysle ústavy, ustanovuje zákon.

Týmto zákonom sa stal zákon č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv, ktorý prijala Národná rada Slovenskej republiky dňa 4. decembra 2001 (ďalej len „zákon o VOP“).

Vo vymedzení predmetu úpravy zákona o VOP (§ 1) sa konštatovalo, že tento zákon upravuje rozsah a spôsob, ktorým sa verejný ochranca práv ako nezávislý orgán podieľa na ochrane základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb pri konaní, rozhodovaní alebo nečinnosti orgánov verejnej správy, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom alebo princípmi demokratického a právneho štátu, podrobnosti o pôsobnosti verejného ochrancu práv, o podmienkach výkonu jeho funkcie, o spôsobe právnej ochrany a o uplatňovaní práv fyzických osôb a právnických osôb.

V zmysle § 13 ods. 1 získal verejný ochranca práv oprávnenie konať na základe podnetu fyzickej osoby alebo právnickej osoby alebo z vlastnej iniciatívy.

V ustanovení § 21 ods. 1 tohto zákona sa pritom konštatovalo, že „... ak pri vybavovaní podnetu verejný ochranca práv zistí skutočnosti nasvedčujúce tomu, že zákon, iný všeobecne záväzný právny predpis alebo vnútorný predpis vydaný orgánom verejnej správy porušuje základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb, môže podať podnet na jeho zmenu alebo zrušenie príslušnému orgánu.“

Na uvedené nadväzoval text ods. 2 toho istého ustanovenia, v ktorom sa konštatovalo, že orgán, ktorému verejný ochranca práv podal podnet podľa odseku 1, musí upovedomiť verejného ochrancu práv do tridsiatich dní o opatreniach, ktoré na základe jeho podnetu vykonal.

Pôvodné znenie § 21 zákona o VOP pritom neobsahovalo ods. 3

Podávanie podnetu na zmenu zákona, iného všeobecne záväzného právneho predpisu alebo vnútorného predpisu vydaného orgánom verejnej správy, sa tak stalo osobitným zákonným oprávnením verejného ochrancu práv v prípadoch, ak verejný ochranca práv pri

vybavovaní podnetu fyzickej osoby alebo právnickej osoby zistí skutočnosti nasvedčujúce tomu, že zákon, iný všeobecne záväzný právny predpis alebo vnútorný predpis vydaný orgánom verejnej správy porušuje základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb.

O tom, že uvedené nemožno spájať s oprávnením verejného ochrancu práv predkladať Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na začatie konania podľa čl. 125 (ktoré zaviedla až novela ústavy v roku 2006), svedčí najmä skutočnosť, že oprávneniu verejného ochrancu práv podávať podnet na zmenu zákona, iného všeobecne záväzného právneho predpisu alebo vnútorného predpisu (§ 21 ods. 1 zákona o VOP) korešpondovala povinnosť dotknutého orgánu upovedomiť verejného ochrancu práv do tridsiatich dní o opatreniach, ktoré na základe jeho podnetu vykonal (§ 21 ods. 2 zákona o VOP).

Existujúce oprávnenia verejného ochrancu práv ďalej významným spôsobom rozšíril ústavný zákon č. 92/2006 Z. z. z 3. februára 2006, ktorým sa menila a dopĺňala Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

Tento ústavný zákon vložil do čl. 151a ústavy nový text odseku 2, ktorý definoval samostatné oprávnenie verejného ochrancu práv predkladať Ústavnému súdu SR návrh na začatie konania podľa čl. 125. ak všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe a spresnil aj znenie článku 151a ods. 6 ústavy keď ustanovil, že: „... podrobnosti o predkladaní návrhov na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky podľa čl. 130 ods. 1 písm. f) ustanoví zákon.“...

Úmysel ústavodarcu, teda jednoznačne smeroval k rozšíreniu oprávnenia verejného ochrancu práv o novú právomoc podávať návrh na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 odsek 1, buď na základe podnetu fyzickej osoby alebo právnickej osoby alebo z vlastnej iniciatívy.

Na vyššie uvedené ústavné zmeny reagovala Národná rada Slovenskej republiky novelou zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv.

V súvislosti s novým ústavným oprávnením verejného ochrancu práv sa súčasťou § 21 zákona o VOP stal nový samostatný odsek 3, v ktorom sa konštatuje: „Verejný ochranca práv vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo

slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, môže podať návrh na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky“.

V dôvodovej správe k predkladanému návrhu zákona, sa podobne ako v dôvodovej správe k novele ústavy, tiež konštatovalo, že: „Pri svojej činnosti sa verejný ochranca práv riadi Ústavou Slovenskej republiky a celým právnym poriadkom, z čoho pre neho vyplýva povinnosť, aby kontroloval orgány verejnej správy, či tieto pri svojej činnosti, pri svojom konaní, rozhodovaní postupujú v súlade s ústavou, zákonmi, ale aj princípmi demokratického a právneho štátu. Tiež skúma, či orgány verejnej správy sú činné, či nečinné. Je kontrolným orgánom vo vzťahu k orgánom verejnej správy a svoje povinnosti uskutočňuje nielen v súlade so zákonom, ale aj v súlade so základnými zásadami etiky. Koná predovšetkým na základe podnetu, ale je mu daná možnosť konať i z vlastnej iniciatívy.“

Text nového ustanovenia § 21 ods. 3 zákona o VOP (teda slovné spojenie „... ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom“), pritom zmocňuje verejného ochranca práv, aby podal návrh na začatie konania pred Ústavným súdom SR vo veci súladu podľa čl. 125 ods. 1 ústavy aj v situácii, keď dospeje k záveru, že ďalšie uplatňovanie právneho predpisu môže v budúcnosti ohroziť základné práva alebo slobody.

Aj na základe uvedeného je zrejmé, že uplatnenie tohto oprávnenia sa nemôže výlučne spájať s podnetom od fyzickej alebo právnickej osoby.

Ustanovenie § 21 ods. 3, ktoré prijal zákonodarca na vykonanie ústavného zákona č. 92/2006 Z. z., nielenže vôbec nenadväzuje na obsah predchádzajúcich ods. 1 a 2 (v ktorých je upravené osobitné konanie - podávanie podnetu na zmenu alebo zrušenie právneho predpisu príslušnému orgánu), ale ako vyplýva z jeho znenia, jednoznačne sa vzťahuje aj na prípady, pri ktorých ešte nemuselo dôjsť k porušeniu niektorého základného práva alebo slobody alebo ľudského práva a základnej slobody a ku ktorým ešte verejný ochranca práv ani nemusel dostať podnet naznačujúci prípadný nesúlad takýchto právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy.

V súčasnosti platné a účinné znenie celého § 21 zákona o VOP (ktorý v zmysle čl. 151a ods. 6 ústavy ustanovuje podrobnosti o pôsobnosti verejného ochrancu práv, o podmienkach výkonu jeho funkcie, o predkladaní návrhov na začatie konania pred Ústavným súdom SR podľa čl. 130 ods. 1 písm. f) a o uplatňovaní práv fyzických osôb a právnických osôb) teda v zmocňuje verejného ochrancu práv, aby:

- v prípade, ak pri vybavovaní podnetu zistí skutočností nasvedčujúce tomu, že zákon, iný všeobecne záväzný právny predpis alebo vnútorný predpis vydaný orgánom verejnej správy porušuje základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb, podal podnet na jeho zmenu alebo zrušenie príslušnému orgánu (v zmysle § 21 ods. 2 orgán, ktorému verejný ochranca práv podal podnet, musí upovedomiť verejného ochrancu práv do 20 dní o opatreniach, ktoré na základe jeho podnetu vykonal) a

- v prípade, ak ďalšie uplatňovanie právnych predpisov môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, podal návrh na začatie konania pred Ústavným súdom SR vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy.

Zásadný rozdiel pritom existuje:

- v nástroji, ktorý má verejný ochranca práv v týchto prípadoch k dispozícii (podľa § 21 ods. 1 je to podnet a podľa § 21 ods. 3 je to návrh na začatie konania),

- v orgáne voči ktorému môže verejný ochranca práv uplatniť svoje oprávnenie (podľa § 21 ods. 1 verejný ochranca podáva svoj podnet na zmenu alebo zrušenie zákona, iného všeobecne záväzného právneho predpisu alebo vnútorného predpisu príslušnému orgánu, v prípade ak zistí skutočností nasvedčujúce tomu, že takýto predpis porušuje základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb a podľa § 21 ods. 3 verejný ochranca práv podáva návrh na začatie konania na Ústavný súd SR),

- v procesnom postupe verejného ochrancu práv (podľa § 21 ods. 1 postupuje verejný ochranca práv podľa zákona o VOP a podľa § 21 ods. 3 musí verejný ochranca práv pri podávaní návrhu na začatie konania Ústavného súdu SR postupovať podľa zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov) a tiež aj

- v konaní, ktoré nasleduje po tom, ako verejný ochranca práv uplatní svoje oprávnenie a v právnych následkoch takéhoto konania (podľa § 21 ods. 2 je príslušný orgán povinný upovedomiť verejného ochrancu práv do 20 dní o opatreniach, ktoré na základe jeho podnetu vykonal a podľa § 21 ods. 3 Ústavný súd SR zaháji svoje konanie).

V tejto súvislosti pokladám na tomto mieste za potrebné upozorniť tiež aj na znenie § 22 ods. 2 zákon o VOP, v zmysle ktorého ustanovenia § 14 ods. 3 a § 17 až 21 sa vzťahujú na verejného ochrancu práv a orgány verejnej správy aj vtedy, ak verejný ochranca práv plní úlohy, ktoré patria do jeho pôsobnosti, z vlastnej iniciatívy bez toho, aby vo veci bol podaný podnet.

V zmysle vyššie uvedeného je teda verejný ochranca práv, v súlade s čl. 151a ústavy, oprávnený predkladať Ústavnému súdu SR návrh na začatie konania podľa čl. 125, ak všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe a môže tak urobiť buď na základe podnetu fyzickej osoby alebo právnickej osoby alebo z vlastnej iniciatívy.

Uvedené potvrdzuje aj právna teória. V najnovšom komentári k ústave sa napr. konštatuje: „Verejný ochranca práv vo veciach súladu právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, má možnosť podľa svojej úvahy predložiť Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na začatie konania.“

Popri vyššie uvedenej právnej argumentácii pokladám za potrebné vysloviť aj presvedčenie, že pre materiálny právny štát (ku ktorého podpore sa Ústavný súd SR vo svojich rozhodnutiach opakovane prihlásil) je neprijateľné akceptovanie stavu, keď právna norma popiera základné práva alebo slobody garantované v ústave alebo medzinárodných zmluvách.

Aj z tohto dôvodu je pre materiálny štát charakteristické aj rozširovanie ochrany základných práv a slobôd, ktorú zabezpečujú orgány ochrany ústavnosti, aj multiplikáciou subjektov oprávnených iniciovať konanie na preskúmanie ústavnosti právnych noriem.

Verejný ochranca práv patrí do skupiny orgánov ochrany práva, ktorému ústavodarca zveril ochranu základných práva a slobôd fyzických osôb a právnických osôb

v konaní pred orgánmi verejnej správy a ďalšími orgánmi verejnej moci a tiež aj oprávnenie predkladať Ústavnému súdu SR návrhy na začatie konania podľa čl. 125, ak všeobecne záväzný právny predpis porušuje základné právo alebo slobodu priznanú fyzickej osobe alebo právnickej osobe.

Tieto oprávnenia verejného ochrancu práv slúžia nielen na podporu samotného materiálneho právneho štátu a jeho demokratického charakteru, ale tiež významne prispievajú k skvalitňovaniu ochrany fyzických a právnických osôb.»

Uvedený názor na aktívnu legitimáciu navrhovateľkou v konaní o súlade právnych predpisov možno zhrnúť tak, že sa domnieva, že jej aktívna legitimácia je generálna, bez vzťahu ku konkrétnej fyzickej osobe alebo právnickej osobe, ktoré sa dožadujú u nej ochrany základných práv a slobôd v zmysle čl. 151a ods. 1 ústavy a § 1 písm. a) zákona o verejnom ochrancovi práv.

Navrhovateľka síce citovala čl. 151a ods. 6 ústavy, nezdôraznila však, že tento ústavný text odkazuje v podrobnostiach jej činnosti od voľby až po rozhodovaciu činnosť na zákonnú úpravu. Teda ústavný text splnomocňuje zákon na úpravu postupu v konaní verejného ochrancu práv.

Referenčným ustanovením na jej aktívnu legitimáciu v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy preto zostáva zákonná úprava vyplývajúca z ustanovenia § 21 zákona o verejnom ochrancovi práv, ktorého úvodné slová „ak pri vybavovaní podnetu verejný ochranca práv zistí...“ znamenajú, že ide o zistenia viažuce sa na konkrétnu činnosť ochrankyne verejných práv. Odporovalo by právnej logike, aby každé ustanovenie zákona o verejnom ochrancovi práv začínalo úvodom „ak pri vybavovaní podnetu...“. Je zrejmé, že aj § 21 ods. 2 a 3 zákona o verejnom ochrancovi práv sa viaže na konkrétne zistenia a preskúmavania podnetov právnických a fyzických osôb, čo dokonca zdôrazňuje nadpis kapitoly „Postup pri vybavovaní podnetov“, ktorej obsahom je aj ustanovenie § 21. Celá táto časť zákonnej úpravy sa teda vzťahuje na postup pri vybavovaní podnetov.

Zákonná úprava postavenia verejného ochrancu práv vyplýva z ustanovenia § 1 zákona o verejnom ochrancovi práv, ktorý zdôrazňuje jej právne postavenie pri ochrane základných práv a slobôd, konkrétnych právnických a fyzických osôb.

Takto je potrebné vykladať aj ustanovenie § 22 ods. 2 zákona o verejnom ochrancovi práv, keď ústavne konformný výklad čl. 151a ústavy ukladá verejnému ochrancovi práv zaisťovať ochranu základných práv a slobôd fyzickým alebo právnickým osobám. Túto ochranu zabezpečuje v konaniach pred orgánmi verejnej správy a ďalšími orgánmi verejnej moci. Spôsob ochrany a jej rozsah ustanovuje zákon, podľa ktorého môže byť prioritne prijímateľom podnetov fyzických a právnických osôb, ktoré sa podnetmi domáhajú ochrany pred nezákonným postupom orgánov verejnej moci.

Aj v súlade s ustanovením § 22 ods. 2 zákona o verejnom ochrancovi práv môže však iniciatívne preskúmať a vyhľadávať možné porušenie základných práv fyzických a právnických osôb v konkrétnych prípadoch, a potom zaistiť postup v súlade s ustanovením § 14 ods. 3 a § 17 až § 21 zákona o verejnom ochrancovi práv tak, ako keby sa na neho obrátila podnetom fyzická alebo právnická osoba.

Súčasťou takéhoto postupu je potom možnosť podať návrh podľa čl. 125 ústavy, vždy však v súvislosti so svojou základnou ústavnou právomocou ochraňovať konkrétne, a nie abstraktné práva fyzických a právnických osôb.

Pre otázku riešenia právneho postavenia verejného ochrancu práv ako navrhovateľa vo veci súladu právnych predpisov s ústavou a medzinárodnými zmluvami, ktoré sú súčasťou právneho poriadku podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy, je referenčným ustanovením čl. 130 ods. 1 ústavy.

Ak by ústavný súd prijal názor na aktívnu legitimáciu v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy prezentovaný verejnou ochrankyňou práv, určil by jej silnejšie právne postavenie v parlamentnej republike, ako majú priamo volení zástupcovia – poslanci, pretože títo, ak chcú podať takýto návrh, musia ho podať najmenej v počte jednej pätiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky. Podobne je to i s vrcholným

orgánom výkonnej moci – vládou, ktorá v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy je aktívne legitimovaná ako kolektívny orgán. Ak by si ústavný súd osvojil názor na aktívnu legitimáciu predložený verejnou ochrankyňou práv, predstavovalo by to jej osobitné postavenie v systéme kontroly ústavnosti právneho poriadku prevyšujúce aktívnu legitimáciu zákonnej a výkonnej moci. Takéto široké ponímanie aktívnej legitimácie nemá opodstatnenie v ústavnom poriadku Slovenskej republiky. Umožňovalo by verejnej ochrankyni práv dožadovať sa kontroly ústavnosti pri riešení podnetov konkrétnych právnických alebo fyzických osôb, ktoré sa uchádzajú o jej ochranu, ale aj vždy podľa jej voľných úvah bez riešenia podnetov konkrétnych subjektov, ktorých ochranu vykonáva. Pokiaľ dôvodová správa k rozšíreniu právomocí verejného ochrancu práv uvádza aj možnosť iniciovať konanie pred ústavným súdom z vlastnej iniciatívy, ide o závažné rozšírenie jeho právomocí. Ak v konkrétnom prípade, ktorý si verejný ochranca práv vyhladá, zistí, že právny predpis môže byť v nesúlade s ústavou a medzinárodnými záväzkami z oblasti základných práv a slobôd, bez ďalšieho môže podať návrh na preskúmanie takéhoto právneho predpisu ústavným súdom. Je potrebné znovu zdôrazniť hlavný účel zriadenia inštitútu verejného ochrancu práv obsiahnutý v čl. 151a ods. 1 ústavy viažuci sa na poskytnutie konkrétnej ochrany právnickým a fyzickým osobám.

Ústava obmedzuje oproti iným subjektom (jedna pätina poslancov, prezident Slovenskej republiky, vláda Slovenskej republiky a generálny prokurátor Slovenskej republiky) verejného ochrancu práv vo veci podania návrhu na vyslovenie nesúlady s ústavou a medzinárodnými zmluvami podľa čl. 125 ods. 1 ústavy tak, že môže podať návrh na začatie konania iba vo vzťahu k prameňom práva, ktorých ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva alebo slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom.

Aj už uvedené vecné obmedzenie právomoci verejného ochrancu práv smeruje k jeho základnej právomoci ochraňovať základné ľudské práva a slobody fyzických a právnických osôb.

Ústavný súd vo svojom rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 12/2012 z 11. júla 2012 (bod 32) zdôraznil význam preskúmania ústavnej súladnosti zákona pochádzajúci zo všeobecného súdu ako nenahraditeľný v systéme špecifickej a koncentrovanej súdnej kontroly ústavnosti pre priamu ochranu jednotlivca pred legislatívnou mocou a zdôraznil aj skutočnosť, že rozhodnutie má všeobecne záväzné derogačné účinky.

Tento právny názor ústavný súd zdôraznil aj na konanie iniciované verejnou ochrankyňou práv, kde tiež dochádza k mimosúdnemu prieskumu rozhodnutí orgánov verejnej moci na základe podnetu právnickej alebo fyzickej osoby, ktorá sa o takýto prieskum uchádza podaním podnetu.

Ústavný súd trvá na svojom predchádzajúcom názore, že na rozdiel od iných procesne legitimovaných subjektov podľa čl. 130 ods. 1 ústavy verejný ochranca práv môže namietat' neústavnosť len takého zákona, ktorý upravuje základné práva a slobody a ktorého aplikácia pripadá do úvahy vo veci, ktorú preskúmava v konaní o podnete právnickej alebo fyzickej osoby alebo z vlastnej iniciatívy bez podnetu, ale v súvislosti s konkrétnou svojou činnosťou v rámci ústavou zverenej právomoci.

To znamená, že v prípade, že verejná ochrankyňa práv nepreukáže svoj vzťah k riešeniu problému v konkrétnej veci, v ktorej podala návrh na vyslovenie nesúladu právnej normy podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, ústavný súd ho odmietne podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde ako podaný zjavne neoprávnenou osobou.

Vzhľadom na uvedené ústavný súd návrh odmietol, a preto bolo bez ďalšieho právneho významu zaoberať sa ďalšími návrhmi obsiahnutými v návrhu (pozastavenie účinnosti právnych predpisov).

Na strane verejnej ochrankyne práv požiadal vo veci o štatút vedľajšieho účastníka Z. J. Rozhodnutie o pripustení, resp. nepripustení vedľajšieho účastníka v konaní sa viaže na vec, ktorá bola prijatá na ďalšie konanie s tým, že ústavný súd rozhodne v merite veci.

Vzhľadom na to, že návrh bol odmietnutý, je bez ďalšieho právneho významu zaoberať sa návrhom na pripustenie vedľajšieho účastníka v konaní.

Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde sa k tomuto rozhodnutiu pripája odlišné stanovisko sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej, sudcu Ladislava Orosza a sudcu Lajosa Mészárosa.

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

V Košiciach 5. marca 2014