



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 664/2025-13

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Roberta Šorla (sudca spravodajca) a sudcov Ivana Fiačana a Martina Vernarského v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky [REDAKOVANÉ], narodenej [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpenej Mgr. Vandou Durbákovou, advokátkou, Hrnčiarska 2/A, Košice, proti uzneseniu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Svk/1/2024 z 25. júna 2025 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenu ústavnému súdu 24. októbra 2025 domáha vyslovenia porušenia základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práv na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a účinný prostriedok nápravy podľa čl. 13 dohovoru a čl. 2 Dohovoru o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien (vyhláška č. 62/1987 Zb., ďalej len „CEDAW“) a čl. 1 a 2 Opčného protokolu k Dohovoru o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien (oznámenie č. 343/2001 Z. z., ďalej len „CEDAW opčný protokol“) uznesením Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „NSS“) o zamietnutí jej kasačnej sťažnosti v správnom súdnom konaní podľa Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“).

II.

2. Sťažovateľka bola od roku 1995 zamestnaná v Slovenskej národnej knižnici. Od decembra 2001 bola na materskej a rodičovskej dovolenke. Do práce sa vrátila v roku 2008 a zamestnávateľ s ňou ukončil pracovný pomer. Následne proti nemu viedla spor o náhradu nemajetkovej ujmy. Tvrdila, že zamestnávateľ porušil zásadu rovnakého zaobchádzania z dôvodu jej materstva a rodinného stavu. Jej žaloba bola zamietnutá a jej následná ústavná sťažnosť bola odmietnutá (I. ÚS 33/2013).

3. Sťažovateľka sa potom podľa CEDAW opčného protokolu obrátila na Výbor na odstránenie diskriminácie žien (ďalej len „výbor OSN“) podľa čl. 2 CEDAW opčného protokolu. Výbor OSN oznámenie sťažovateľky posúdil a stanovisko (*views*) č. CEDAW/C/65/D/66/2014 (ďalej len „stanovisko výboru OSN“) postúpil podľa čl. 7 ods. 3 CEDAW opčného protokolu. Slovenskej republike odporučil (*recommends*) poskytnúť sťažovateľke náhrady za stratu jej zárobku od skončenia pracovného pomeru, za nemajetkovú ujmu utrpenú počas jej prepustenia s ohľadom na to, že je osamelá matka s dvoma deťmi, a za trovy jej súdnych konaní.

4. Tieto náhrady jej neboli poskytnuté. Sťažovateľka preto podala žalobu podľa § 252 SSP, ktorou sa proti trom ministerstvám a vláde domáhala, aby im bolo zakázané pokračovať v neprijatí účinných opatrení, ktoré by jej umožnili poskytnutie finančného odškodnenia na základe stanoviska výboru OSN. Správny súd uznesením žalobu sťažovateľky odmietol, keďže ňou vymedzené konanie nie je iným zásahom orgánu verejnej správy tak, ako to predpokladá § 3 ods. 1 písm. e) SSP. Okrem toho stanovisko výboru OSN nie je pre Slovenskú republiku právne záväzná. Pritom odkázal na čl. 7 ods. 4 CEDAW opčného protokolu. Podľa správneho súdu ministerstvá a vládu nemožno postihnúť za neposkytnutie finančného odškodnenia sťažovateľke, keďže Slovenská republika CEDAW opčným protokolom neuznala, aby výbor OSN priznával odškodnenie. Nekonanie ministerstiev a vlády nie je zásahom do subjektívnych práv sťažovateľky. Iným zásahom orgánu verejnej správy môže byť len aktívny postup orgánu verejnej správy pri výkone verejnej moci. Prijatie opatrení, ktorých sa domáha sťažovateľka, je prejavom zákonodarnej, a nie výkonnej moci. Správny súd tak nemá právomoc nariadiť, aby žalovaní prijali účinné opatrenia umožňujúce implementáciu stanoviska výboru OSN.

5. Sťažovateľka podala proti uzneseniu správneho súdu kasačnú sťažnosť. Opakovala, že nekonanie žalovaných je iným zásahom orgánu verejnej správy, keďže ide o faktický postup pri výkone verejnej moci, ktorým bolo zasiahnuté do jej práv. Uviedla, že sa nedomáhala výkonu zákonodarnej moci, ale žiadala prijať opatrenia na finančné odškodnenie. Nesúhlasila s tým, že správny súd nemá právomoc nariadiť žalovaným prijať účinné opatrenia na implementáciu rozhodnutí výboru OSN. Tvrdila, že výbor OSN rozhodoval podľa pre Slovenskú republiku záväzného CEDAW, ktorý má podľa čl. 7 ods. 5 ústavy prednosť pred zákonom. Okrem toho CEDAW opčný protokol uznáva právo osôb obracať sa na výbor a jeho rozhodnutia má Slovenská republika rešpektovať. Podľa sťažovateľky sa správny súd nevyrovnal s jej argumentáciou, podľa ktorej aj napriek tomu, že rozhodnutia výboru OSN nie sú samy osebe právne záväzné a priamo vymáhateľné, ide o výklad medzinárodnej zmluvy o ľudských právach s prednosťou pred zákonom, pričom zachovávanie a rešpekt rozhodnutí výboru OSN je súčasťou základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy tak, aby bol zabezpečený výklad vnútroštátneho práva v súlade s medzinárodnými zmluvami.

6. Ústavnou sťažnosťou namietaným uznesením NSS kasačnú sťažnosť sťažovateľky ako nedôvodnú zamietol. Stotožnil sa s právnym posúdením správneho súdu, že nekonanie žalovaných nemožno podriaďovať pod pojem iného zásahu orgánu verejnej správy podľa § 3 ods. 1 písm. e) SSP. Zdôraznil význam pojmu faktický postup, čo aj podľa skorších rozhodnutí (1Sžk/31/2020) predstavuje iný zásah orgánu verejnej správy faktickej povahy, o ktorom neprebehlo formalizované administratívne konanie a ktorý je výsledkom okamžitého uplatnenia oprávnenia orgánu verejnej správy. Pripustil, že iný zásah môže spočívať aj v nekonaní (neprijatie žiadosti o trvalý pobyt, uznesenie Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 7Sa/43/2016),

no diferenčným kritériom však je, že musí ísť o nevykonanie alebo opomenutie takého postupu, ktorý predpokladá zákon.

7. O taký zásah však v prípade sťažovateľky nešlo, keďže ak právny poriadok neupravuje postup či konanie správneho orgánu, nevykonanie takéhoto postupu či úkonu nemožno vyhodnotiť ako iný zásah orgánu verejnej správy. Zdôraznil, že právny poriadok nemá ustanovenia o povinnosti ministerstiev a vlády prijímať na základe stanoviska výboru opatrenia na vyplatenie finančného odškodnenia či sťažovateľke finančné odškodnenie vyplatiť. NSS sa stotožnil s tým, že prijatie opatrení by vlastne predstavovalo normotvorbu, čo pri delení mocí nie je v kompetencii správnych orgánov. Námietku sťažovateľky o porušení základného práva na súdnu ochranu v dôsledku nevysporiadania sa s jej argumentáciou vyhodnotil ako nedôvodnú, keďže posúdenie záväznosti stanoviska výboru by bolo nevyhnutné v prípade, keď by správny súd pristúpil k vecnému prieskumu správnej žaloby a vyhodnocoval by zákonnosť iného zásahu. Žaloba však bola odmietnutá pre neprípustnosť. Preto bolo posúdenie záväznosti stanoviska výboru nepodstatné.

III.

8. Sťažovateľka je toho názoru, že záver NSS je ústavne nekonformný, formalistický, v rozpore so zásadou spravodlivosti a neprimerane zasahuje do jej práva na prístup k súdu. Zastáva názor, že správne súdy mali o jej žalobe rozhodnúť vecne. Pritom nesprávne redukovali, že sa domáhala, aby bolo žalovaným uložené prijať zákon, hoci žiadala účinnú implementáciu stanoviska výboru OSN, čo sa mohlo prejaviť v opatrení či rozhodnutí vlády alebo ministerstva o jej finančnom odškodnení. Poukazuje na to, že v Česku to umožňuje uznesením vlády schválený Štatút vládneho splnomocnenca pre zastupovanie pred medzinárodnými orgánmi ochrany ľudských práv (uznesenie vlády č. 420 zo 14. júla 2023). Obdobne by len stačilo doplniť Štatút zástupcu Slovenskej republiky pred Európskym súdom pre ľudské práva (uznesenie vlády č. 543 z 13. júla 2005).

9. Podľa sťažovateľky ústavne nekonformný je záver, že správny súd nemal právomoc žalovaným uložiť opatrenia umožňujúce účinnú implementáciu stanoviska výboru OSN. Inak nemá zabezpečenú účinnú ochranu pri implementácii stanoviska podľa CEDAW opčného protokolu. Ak správne súdy nemajú právomoc na to reagovať, potom nemá účinný prostriedok nápravy. Pritom CEDAW a opčný protokol majú podľa čl. 7 ods. 5 ústavy prednosť pred zákonom. Podľa sťažovateľky charakter rozhodnutí výboru OSN je zároveň určovaný povinnosťou slovenských orgánov konať v dobrej viere a zmluvnej rovnosti medzinárodnom práve. Podľa sťažovateľky aj napriek tomu, že rozhodnutia výborov OSN nie sú samy osebe právne záväzné a priamo vymáhateľné, predstavujú autoritatívny výklad normy medzinárodnej zmluvy o ľudských právach, ktorá má na Slovensku prednosť pred zákonom. Pritom rešpektovanie výkladu medzinárodných zmlúv výborom OSN je súčasťou základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy v zmysle právnej istoty a predvídateľnosti súdnych rozhodnutí a tiež v zmysle zabezpečenia výkladu vnútroštátneho práva v súlade s medzinárodnými zmluvami. Sťažovateľka kritizuje, že NSS na túto jej námietku nedal odpoveď.

10. Sťažovateľka poukazuje na prípad matky, ktorej dcéru zavraždil jej otec, ktorému súdy napriek jeho násilnej povahe umožnili stretávať sa s ňou bez dohľadu. Matka na španielskych súdoch neuspela so žalobou proti španielskym orgánom pre ich zlyhanie pri úprave stretávania otca s dcérou. Následne sa obrátila na výbor OSN, ktorý v stanovisku dospel k záveru o porušení

CEDAW. V nadväznosti na to sa matka obrátila na španielske ministerstvo, ktoré na jej žiadosť na vykonanie stanoviska výboru OSN nereagovalo. Vec sa dostala na najvyšší súd (Tribunal Supremo), ktorý v správnom súdnom konaní rozhodol (rozsudok č. 1263/2018 zo 17. júla 2018), že španielske orgány boli povinné konať podľa stanoviska výboru OSN a v nadväznosti na nečinnosť administratívy matke priznal náhradu 600 000 eur.

IV.

11. Ústavná sťažnosť je zjavne neopodstatnená, a preto bola podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov odmietnutá.

12. Ústavný súd nie je zásadne oprávnený preskúmať a posudzovať právne názory všeobecného súdu, ktoré ho pri výklade a uplatňovaní zákonov viedli k rozhodnutiu, ani preskúmať, či v konaní pred všeobecnými súdmi bol náležite zistený skutkový stav a aké skutkové a právne závery zo skutkového stavu všeobecný súd vyvodil. Skutkové a právne závery všeobecného súdu môžu byť predmetom kontroly zo strany ústavného súdu len vtedy, ak by ním vyvedené závery boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neospravedliteľné a neudržateľné, a zároveň by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody (I. ÚS 13/00, I. ÚS 139/02, III. ÚS 180/02). O svojvôli pri výklade alebo aplikácii právneho predpisu všeobecným súdom by bolo možné uvažovať vtedy, ak by sa jeho názor natoľko odchýlil od znenia príslušných ustanovení tohto právneho predpisu, že by zásadne poprel ich účel a význam (I. ÚS 115/02, I. ÚS 176/03).

13. Tak tomu v prípade sťažovateľky nie je. Právny záver NSS o tom, že nekonanie žalovaných nemožno podriadiť pod pojem iného zásahu orgánu verejnej správy podľa § 3 ods. 1 písm. e) SSP, nie je zjavne mylný alebo nedostatočne odôvodnený. Napriek tomu, že NSS a správny súd použili viacero argumentov, z pohľadu podriadenia namietaného postupu ministerstiev a vlády bolo rozhodujúce to, že zákon neupravuje ich postup v nadväznosti na stanovisko výboru OSN. Takýto argument NSS nemožno považovať za formalistický, keďže nepopiera účel a zmysel § 3 ods. 1 písm. e) SSP, podľa ktorého iným zásahom orgánu verejnej správy je faktický postup vykonaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy, ktorým sú alebo môžu byť priamo dotknuté práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej a právnickej osoby priamo dotknuté. Je tomu tak preto, že nielen zákon, ale ani žiaden iný predpis nestanovuje, že by ministerstvá a vláda mali v nadväznosti na rozhodnutie výboru OSN začať proti sťažovateľke akékoľvek administratívne konanie, v ktorom by sa vyrovnali s rozhodnutím výboru OSN.

14. V tejto súvislosti neobstojí ani poukaz sťažovateľky na to, že iné právne úpravy obsahujú (Česko) alebo judikatúrou (Španielsko) vytvárajú nástroje na odškodnenie tých, v prospech ktorých boli vydané stanoviská výboru OSN. Ak by obdobne uvažovali správne súdy, v podstate by svojimi rozhodnutiami vytvárali všeobecné právne pravidlá o tom, ako majú orgány Slovenskej republiky postupovať v nadväznosti na stanoviská výboru OSN. Potom však treba dospieť k záveru, že je správny aj ten argument správnych súdov, ktorý vychádza z toho, že sťažovateľka sa svojou správnu žalobou domáhala normotvornej činnosti.

15. Pritom treba stále vychádzať z toho, že ustanovenia CEDAW obsahujú pozitívny záväzok štátu premietnuť do právneho poriadku antidiskriminačné zásady a opatrenia, a nie sú tak priamo

aplikovateľné orgánmi verejnej moci Slovenskej republiky v individuálnych prípadoch (I. ÚS 318/2010, III. ÚS 51/08, I ÚS 176/2010). Tomu zodpovedá aj znenie sťažovateľkou uvedeného čl. 2 CEDAW, ktorý obsahuje deklaráciu zmluvných štátov odsudzujúcu diskrimináciu a ich medzinárodnoprávny záväzok všetkými vhodnými prostriedkami a bez meškania uskutočňovať politiku odstránenia diskriminácie žien a na ten účel prijímať rôzne opatrenia. Toto ustanovenie medzinárodnej zmluvy o ľudských právach a slobodách neobsahuje osobitné ľudské právo (základnú slobodu), ktoré by bolo použiteľné v konaní o ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ods. ústavy.

16. Na tom nič nemenia ani sťažovateľkou namietané ustanovenia čl. 1 a 2 CEDAW opčného protokolu, podľa ktorých Slovenská republika uznáva kompetencie výboru OSN prijímať a posudzovať oznámenia, ktoré môžu predkladať aj jednotlivci, ktorí tvrdia, že sa stali obeťami porušenia práv ustanovených v CEDAW. Pre posúdenie pozície sťažovateľky je rozhodujúce to, že výbor OSN stanovisko prijal podľa čl. 7 ods. 3 CEDAW opčného protokolu, podľa ktorého výbor OSN postúpi svoje stanovisko spolu s odporúčaniami, ak boli nejaké prijaté, dotknutým stranám a podľa čl. 7 ods. 4 CEDAW opčného protokolu zmluvný štát náležite zváži stanovisko výboru spolu s prijatými odporúčaniami a do šiestich mesiacov od prijatia zistení, pripomienok a odporúčaní výboru predloží písomné stanovisko vrátane informácií o opatreniach, ktoré sa prijali so zreteľom na názory a odporúčania výboru. CEDAW opčný protokol tak jednotlivcom negarantuje právo na účinnú implementáciu stanoviska výboru OSN. To vylučuje, že by rozhodnutím NSS boli porušené ústavne práva sťažovateľky na súdnu ochranu a spravodlivé súdne konanie, ale aj jej právo na účinný prostriedok nápravy podľa čl. 13 dohovoru. Treba súhlasiť so sťažovateľkou, že rozhodnutia výboru predstavujú autoritatívny výklad normy medzinárodnej zmluvy o ľudských právach. Rozhodujúce je však to, že nie sú priamo vymáhateľné.

17. V tejto súvislosti neobstojí ani poukaz sťažovateľky na rozhodnutie španielskeho Tribunal Supremo v správnom súdnom konaní (rozsudok č. 1263/2018 zo 17. júla 2018). Otázka záväznej povahy rozhodnutí výboru OSN sa opäť dostala do pozornosti španielskeho najvyššieho súdu v roku 2020 a týkala sa Výboru OSN pre ľudské práva v prípade týkajúcom sa práva na odvolanie v trestných veciach podľa Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach. Vo februári 2020 sa osobitná komora španielskeho najvyššieho súdu vrátila k postoju, ktorý zastávala pred prípadom z roku 2018 so záverom, že podľa španielskeho práva sú priamo uplatniteľné a záväzné iba rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva a rozhodnutia výboru OSN s nimi nemožno stotožniť (rozsudok č. 1/2020 z 12. februára 2020, citované podľa www.ejiltalk.org/spains-supreme-court-is-at-it-again-un-treaty-body-decisions-are-binding/). Nesplnené odporúčania výboru OSN tak zostávajú súčasťou politického, no nie právneho dialógu medzi výbormi OSN a jednotlivými zmluvnými štátmi (Šmigová, K. Human Rights Committees Recommendations and their Position Within Slovak Legal Order. CENTRAL EUROPEAN JOURNAL OF COMPARATIVE LAW 4 : 2, s. 291).

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

V Košiciach 5. novembra 2025

Robert Šorl
predseda senátu