

Odlišné stanovisko Petra Straku k uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 427/2020 z 12. novembra 2020

ABSTRAKT

Ustanovenie čl. 127 ods. 1 ústavy predstavuje vnútroštátnu poistku *ultima ratio*, ktorá garantuje ochranu základných práv a slobôd ústavným súdom, ak nerozhoduje iný súd. Ústavný súd musí mať zakaždým ambíciu zabrániť stavu, aby v prípade individuálnych sťažností na porušenie základných práv a slobôd mal ako prvý stupeň vystupovať Európsky súd pre ľudské práva. Ak sťažovateľ bol uznesením vlády priamo dotknutý na svojich právach a slobodách, nejde len o tzv. potencionálnu obeť porušenia práv. Sťažovateľ tým, že sa podrobil uzneseniu vlády a nemohol vychádzať zo svojho príbytku, jeho sloboda pohybu a pobytu bola obmedzená.

*„Vláda rozhoduje spravidla formou uznesenia vlády; **uznesenie vlády nepodlieha preskúmaniu súdom.**“* (§ 1aa zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov).

*„Ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, **ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.**“* (čl. 127 ods. 1 ústavy).

1. V disentanovanom uznesení väčšina senátu zastáva názor, že podanie sťažovateľa, ktorý sa domáhal prieskumu svojej sťažnosti v konaní podľa čl. 127 ústavy, bolo potrebné odmietnuť ako zjavne neopodstatnené [§ 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde]. Uvedené nie celkom korešponduje so znením bodu 8 väčšinového uznesenia, keďže sťažovateľovi sa výslovne vyčíta nedostatok aktívnej legitimácie a je odkázaný na možnosť preskúmať uznesenie vlády č. 693/2020 z 28.

októbra 2020 (ďalej len „uznesenie vlády“) výlučne v konaní podľa čl. 129 ods. 6 ústavy.

2. Senát ústavného súdu uzavrel (aj keď to priamo nepovedal), že v konkrétnej veci právomoc posúdiť zásah do základných práv a slobôd, ktoré sťažovateľ namieta v konaní podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, nemá. Sťažovateľa *de facto* odkázal na plénum ústavného súdu, pričom takúto ambíciu sťažovateľ vo svojom podaní neuviedol.

3. Z obsahu uznesenia vlády je zrejmé, že právny základ na jeho vydanie predstavuje ústavný zákon o bezpečnosti štátu. Vláda vydala predmetné uznesenie v čase, keď v Slovenskej republike platil núdzový stav. Podľa nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 22/2020 „*na základe núdzového stavu možno fakultatívne uznesením vlády priamo obmedziť základné práva alebo uložiť povinnosti*“ (bod 62 nálezu). Podľa čl. 129 ods. 6 ústavy, ako aj podústavnej právnej úpravy (§ 189, § 190 a ďalšie ustanovenia zákona o ústavnom súde) uznesenie vlády vydané počas núdzového stavu na základe ústavného zákona o bezpečnosti štátu predstavuje akt aplikácie práva, ktorý má formálne povahu uznesenia. Takáto povaha rozhodnutia automaticky vylučuje prieskum v konaní podľa čl. 125 ústavy (konanie o súlade právnych predpisov).

4. Právny režim núdzového stavu automaticky predpokladá konanie podľa čl. 129 ods. 6 ústavy, v ktorom je rozhodnutie vlády ako nadväzujúce na už vyhlásený núdzový stav podrobené kontrole v rámci konania podľa § 189 a nasl. zákona o ústavnom súde. Je potrebné hneď povedať, že sťažovateľ nemá aktívnu legitimáciu na podanie návrhu v tomto type konania, čo však sťažovateľ ani netvrdí. Otázne tak zostáva, či sťažovateľ môže napadnúť akt aplikácie práva – rozhodnutie vlády vo forme uznesenia v konaní podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, a či tak môže urobiť priamo.

5. V uzneseniach sp. zn. I. ÚS 21/2012 a sp. zn. I. ÚS 85/2012, kde sa ústavný súd touto otázkou zaoberal, prišiel k záveru, že konaniu podľa čl. 127 ods. 1 ústavy musí predchádzať konanie podľa čl. 129 ods. 6 ústavy. Takýto záver je podľa môjho názoru ústavne neudržateľný, kritizovaný v doktríne (dielo J. Drgonca citované v bode 18 odlišného stanoviska) a, ako vyplynie aj z analýzy uvedenej ďalej, ústavne nesúladný s efektívnou kontrolou ústavnosti.

6.1 V režime núdzového stavu môže dochádzať k intenzívnemu zásahu do práv a slobôd jednotlivcov. Dôkazom toho je aj predmetné uznesenie vlády, ktoré ustanovilo zákaz vychádzania po dobu 6 dní s viacerými výnimkami. Ak má byť jednotlivec ponechaný na rozhodnutí privilegovaných navrhovateľov podľa § 189 zákona o ústavnom súde len na konanie v režime čl. 129 ods. 6 ústavy, tak je ochrana práv a slobôd z jeho pohľadu ťažko dosiahnuteľná, neadresná a neefektívna. Individuálne dôsledky obmedzenia práv a slobôd si privilegovaný navrhovateľ nemusí všimnúť, resp. kapacitne to je nerealizovateľné. V prípade nemožnosti namietat' porušenie svojich práv a slobôd cestou (aj) ústavnej sťažnosti (v konaní podľa čl. 127 ods. 1 ústavy) jednotlivec zostáva bez prostriedku právnej obrany a ochrany pred aktom vlády či iného štátneho orgánu. Akceptovanie ústavnej sťažnosti ako prostriedku nápravy má potenciál túto medzeru v procesnej ochrane vyplniť.

6.2 Ak sú jednotlivcovi obmedzené jeho základné práva a slobody, ktoré majú svoj ekvivalent v medzinárodných zmluvách, ktoré sú pre Slovenskú republiku záväzné, tak vnútroštátny právny poriadok musí obsahovať efektívny prostriedok nápravy, ktorým jednotlivec môže namietat' obmedzenie svojich práv a slobôd. Inak príde k porušeniu medzinárodnej zmluvy. Osobitne je to tak v režime Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej aj „dohovor“), ktorý ústavný súd vždy používa pre formulovanie obsahu práv a slobôd podľa druhej hlavy ústavy (por. okrem iných napr. nález PL. ÚS 24/2014, bod 50 tam cit. case-law ústavného súdu). Ako vyplýva z judikatúry EŠLP (napr. rozsudok Veľkej komory vo veci M.S.S. c. Belgicko a Grécko, sťažnosť č. 30696/09, § 288 – § 292), **podmienka efektivity čl.**

13 dohovoru znamená, že tento prostriedok nápravy je **jednotlivcovi prístupný v teórii, ako aj v praxi** (sám jednotlivec s ním môže disponovať bez sprostredkovania treťou osobou); je spôsobilý privodiť nápravu (odstrániť škodlivé následky zrušením alebo zmenou právneho stavu, resp. priznaním finančného zadost'učinenia) a napokon existuje reálna šanca na úspech (empirické dôkazy, že orgány verejnej moci využívajú svoje kompetencie pri ochrane ľudských práv a slobôd).

6.3 V zmysle dohovoru neexistencia efektívneho prostriedku nápravy pre konkrétne dotknutého jednotlivca vo vzťahu k ochrane práva alebo slobody zaručených dohovorom znamená automatické porušenie čl. 13 dohovoru. V konkrétnom prípade sťažovateľ *inter alia* tvrdí porušenie čl. 8 dohovoru. V okolnostiach ústavnej sťažnosti má teda sťažovateľ „žalobný nárok“ („arguable claim“) aj na účely dohovoru (por. rozsudok ESLP z 3. 9. 2013 vo veci Milen Kostov c. Bulharsko, sťažnosť č. 40026/07, § 20 – § 25, kde sťažovateľ nemal žiadny domáci právny prostriedok nápravy voči rozhodnutiu o konfiškácii jeho cestovného pasu, čím prišlo nielen k porušeniu čl. 2 Protokolu č. 4 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ale aj čl. 13 dohovoru).

7. Ak by ústavný súd sťažnosť podľa čl. 127 ods. 1 ústavy odmietol pre nedostatok právomoci a sťažovateľ by sa obrátil na ESLP, prípadný rozsudok ESLP by mohol nielenže založiť medzinárodnoprávnu zodpovednosť Slovenskej republiky, ale sťažovateľ by bol oprávnený na podanie návrhu na obnovu konania podľa čl. 133 ústavy, ktorou by sa zaoberal práve ústavný súd. V tomto ohľade nie je ani aplikovateľné ustanovenie § 1aa zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii činnosti štátnej správy v znení neskorších predpisov, ktoré vylučuje uznesenie vlády spod súdneho prieskumu, pretože čl. 13 dohovoru má v zmysle čl. 154c ods. 1 ústavy prednosť pred zákonmi, ak zabezpečuje väčší rozsah ústavných práv a slobôd. Uvedené v podstate senát ústavného súdu aj realizoval, keďže argumentačne (bod III uznesenia) sa venoval len možnosti preskúmať vec v inom konaní a materiálne k zjavnej neopodstatnenosti (okrem jej deklarácie) viac neuviedol.

8. Uznesenie vlády je dostatočne konkrétne (aj napriek svojej hybridnej povahe, bod 13 odlišného stanoviska) v tom význame, že na svoju aplikáciu nepotrebuje ďalšie právne normy ani akty aplikácie práva (napr. rozhodnutia). Okrem uvedenej konkrétnosti sa nedá predmetné uznesenie vlády porovnávať s inými všeobecne záväznými právnymi predpismi, pretože pre náš právny poriadok nie sú typické také zákony (či iné všeobecne záväzné právne predpisy), ktoré by v skutkových okolnostiach tak invazívne a bezprostredne zasahovali do práv a slobôd len svojou existenciou, ktorej sú adresáti právnej normy povinní sa podriaďovať. Uznesenie vlády ako akt aplikácie práva – rozhodnutie – je teda spôsobilé zasiahnuť do práv a slobôd konkrétneho jednotlivca.

9. Ak by mal ústavný súd právomoc posúdiť v konaní podľa čl. 127 ods. 1 ústavy len tie akty aplikácie práva (napr. rozhodnutia), ktoré sankcionujú sťažovateľov za nerešpektovanie uznesení vlády vydaných počas núdzového stavu, je zrejmé, že by sa len predĺžil čas, keď by sa uznesením vlády musel ústavný súd aj tak zaoberať v prípade uplatnenia práva. Navyše, tieto ďalšie akty aplikácie práva by len „preberali“ ustanovenia, ktoré sú v uznesení vlády obsiahnuté. Z formálneho hľadiska by ústavný súd posudzoval síce konkrétne rozhodnutie napr. príslušníka Policajného zboru, ktorým sankcionoval sťažovateľa, ale materiálne by musel posudzovať predmetné uznesenie, ktoré by predstavovalo právny základ pre konkrétne rozhodnutie. Aj v rámci konania o ústavnej sťažnosti ústavný súd *de facto* a nepriamo posudzuje aj vplyv normatívneho právneho predpisu na status jednotlivca (por. nález I. ÚS 112/2012), čo je správny postup z hľadiska ochrany ústavnosti.

10. Aj na základe uvedeného podľa môjho názoru ústavný súd musí mať právomoc preskúmať predmetné uznesenie vlády ako rozhodnutie v režime čl. 127 ods. 1 ústavy. Otázne teraz zostáva, či tak môže urobiť bezprostredne alebo či sťažovateľ nemal využiť pred podaním ústavnej sťažnosti iné prostriedky nápravy.

11. Dôležité rozhodnutia prijaté ústavným súdom v nedávnom období sa týkali právnej povahy opatrení Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, ktoré ústavný súd charakterizoval ako tzv. hybridné správne akty (por. I. ÚS 438/2020, II. ÚS 410/2020 a iné). Sťažovatelia priamo dotknutí na svojich právach týmito opatreniami musia pred podaním ústavnej sťažnosti využiť všeobecnú správnu žalobu podľa § 177 a nasl. Správneho súdneho poriadku. Ústavný súd musí zistiť, či uznesenie vlády, ktoré je tiež hybridným právnym aktom (obsahuje všeobecné, ako aj individuálne prvky), je rovnako spôsobilé byť predmetom tohto právneho prostriedku nápravy podľa Správneho súdneho poriadku.

12. V tomto momente je preto namieste analyzovať formálnoprávne postavenie vlády a následne aj jej možnú pasívnu legitimáciu v konaní o všeobecnej správnej žalobe. Z ustanovenia § 177 ods. 1 Správneho súdneho poriadku vyplýva, že správnu žalobou je možné namietat ochranu subjektívnych práv proti rozhodnutiam a opatreniam orgánov verejnej správy. Otázka teda znie, či je možné vládu považovať za orgán verejnej správy.

13. Podľa názoru ústavného súdu vláda nie je orgánom verejnej správy, pretože (i) žiadny právny predpis ju za takú neoznačuje; (ii) vláda bola zriadená na základe ústavy, a nie na základe zákonov ako iné orgány verejnej správy (napr. Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky) a (iii) ani činnosť vlády nie je typickou činnosťou pre orgány verejnej správy, keďže jej kompetencie sú v zmysle čl. 119 ústavy kvalitatívne, ako aj kvantitatívne odlišné od kompetencií orgánov verejnej správy. Je preto namieste sa prikloniť k záveru, že vláda nie je orgánom verejnej správy, ale je orgánom ústavným, a teda orgánom verejnej moci. Z tohto záveru vyplýva, že možnosť napadnúť uznesenie vlády vydané v čase núdzového stavu je možné priamo podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, pričom iné prostriedky nápravy nie je možné využiť.

14. Bezprostredný prieskum právnych aktov je výnimočne akceptovaný v každej jurisdikcii. Napríklad EŠLP niekedy meritórne posudzuje sťažnosti bez toho, aby sťažovatelia využili čo len jediný prostriedok nápravy v rámci vnútroštátneho

práva (por. rozsudok z 13. 10. 2020 vo veci Ádám a ostatní c. Rumunsko, sťažnosť č. 81114/17).

15. Ďalšou otázkou, ktorou sa ústavný súd musí zaoberať, je obmedzenie práv a slobôd sťažovateľa existenciou predmetného uznesenia na svojich právach a slobodách. Existencia uznesenia vlády bola spôsobilá obmedziť jeho slobodu pohybu a pobytu. Najdôležitejším argumentom je prezumpcia dodržiavania právnych predpisov ich adresátmi. Tým, že sťažovateľ rešpektoval predmetné uznesenie vlády, do slobody pobytu a pohybu mu zasiahnuté bolo (primeranosť zásahu preskúmateľná v merite veci). Sťažovateľ bol uznesením vlády priamo dotknutý na svojich právach a slobodách. Poukazujem na to, že v tomto prípade nejde o tzv. potencionálnu obeť porušenia práv a slobôd (por. napr. rozsudok Veľkej komory EŠLP vo veci Roman Zakharov c. Ruská federácia, sťažnosť č. 47143/06, § 165), kde osoba nemusí byť reálne obmedzená na svojich právach alebo slobodách, ale jej to len hrozí, ak by sa právna úprava voči nej aplikovala. Sťažovateľ tým, že sa podrobil uzneseniu vlády a nemohol vychádzať zo svojho príbytku, jeho sloboda pohybu a pobytu bola obmedzená. Preto je aj sťažovateľ oprávnený na podanie ústavnej sťažnosti. V tejto súvislosti zdôrazňujem, že primeranosť zásahu mala byť posúdená v merite veci.

16. Vo vzťahu k možnostiam výrokového potenciálu v konaní o ústavnej sťažnosti mal ústavný súd široké spektrum, ako naložiť s predmetnou ústavnou sťažnosťou (por. § 133 zákona o ústavnom súde; v doktríne napr. Drgonec, J., Podmienky a právny účinok vyhlásenia núdzového stavu; Justičná revue, roč. 68. 2012, s. 81 – 85 či vo vzťahu medzi konaniami podľa čl. 125 a čl. 127 ústavy Korpáš, E., Superústavostrážca ? In: Princípy konštitucionalizmu. Patrik Příbelský – Eduard Korpáš (eds.), Plzeň : Aleš Čeněk. 2015, s. 104 an.).

17. Som presvedčený, že čl. 127 ods. 1 ústavy umožňuje ústavnému súdu konať o namietanom porušení základného práva, ak zákon zablokoval akúkoľvek možnosť obrátiť sa na všeobecné súdy. „*Ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb,... ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.*“

Bolo by zaiste spoločensky prospešnejšie, keby ústavný súd pomáhal skrz meritórny prieskum. Prijatím veci na ďalšie konanie nikdy neprejudikujem meritórny záver, môžem dokonca uviesť, že som úspech sťažovateľov v rozoberanej veci považoval za pochybný. Pri každom jednom rozhodnutí však myslím aj na ďalšie, viac či menej súvisiace konania, kde návrhy môžu byť zrelé na ingerenciu ústavného súdu.

V Košiciach 12. novembra 2020

Peter Straka
sudca