

Ústavná sťažnosť ako účinný prostriedok nápravy z pohľadu Európskeho súdu pre ľudské práva

JUDr. Marica Pirošíková

zástupkyňa SR pred Európskym súdom pre ľudské práva

Na úvod by som sa chcela poďakovať pani predsedníčke ústavného súdu nielen za pozvanie na dnešné významné podujatie, ale zároveň za doterajšiu veľmi konštruktívnu a systematickú spoluprácu s kanceláriou zástupcu Slovenskej republiky pred európskym súdom, ktorá spočíva nielen v promptnom zasielaní podkladov pre prípravu obhajoby pred týmto medzinárodným súdnym orgánom, ale predovšetkým pri prijímaní individuálnych a všeobecných opatrení pri výkone rozsudkov vyhlásených európskym súdom proti Slovenskej republike. Aj vďaka uvedenému Výbor ministrov Rady Európy v roku 2012 ukončil dohľad nad výkonom 175 rozhodnutí proti Slovenskej republike vydaním záverečných rezolúcií.

Pokiaľ ide o Slovenskú republiku pripomínam, že v zmysle článku 154c ústavy je Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd súčasťou jej právneho poriadku a má prednosť pred zákonom, ak zabezpečuje väčší rozsah ústavných práv a slobôd. V zmysle konštantnej judikatúry ústavného súdu k článku 154c ústavy predstavujú Dohovor a judikatúra naň sa vzťahujúca pre vnútroštátne orgány aplikácie práva záväznú výkladovú smernicu na výklad a uplatňovanie zákonnej úpravy základných práv a slobôd zakotvených v druhej hlave ústavy, a tým normujú rámec, ktorý tieto orgány v konkrétnom prípade nemôžu prekročiť. Táto podmienka je vyjadrením dvoch doplňujúcich sa zásad, zásady subsidiárnej aplikácie medzinárodného práva vo vzťahu k vnútroštátnemu právu a zásady priaznivejšej normy. V prípade, ak sa jednotlivec domnieva, že Dohovor zaručuje väčší rozsah základných ľudských práv a slobôd ako zákon, môže vyžadovať od vnútroštátneho orgánu jeho priamu aplikáciu.

Záujem nielen odbornej verejnosti o Dohovor a naň sa vzťahujúcu judikatúru európskeho súdu výrazne vzrástol po tom, ako bol na vnútroštátnej úrovni zavedený s účinnosťou od 1. januára 2002 nový vnútroštátny prostriedok nápravy v podobe ústavnej sťažnosti, s ktorou sa môžu jednotlivci obracať na ústavný súd a namietajú, že

v konaní pred orgánmi verejnej moci došlo *inter alia* k porušeniu ich práv zaručených Dohovorom. Ak ústavný súd vyhovie sťažnosti a svojím rozhodnutím vysloví, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom boli porušené práva alebo slobody, potom predmetné rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah zruší. Ústavný súd môže zároveň vec vrátiť na ďalšie konanie, zakázať pokračovanie v porušovaní základných práv a slobôd alebo ak je to možné, prikázať, aby ten, kto porušil práva alebo slobody obnovil stav pred porušením. Ústavný súd ďalej môže úspešnému sťažovateľovi priznať aj primerané finančné zadosťučinenie. Ústavná sťažnosť vznikla s cieľom posilniť ústavnú ochranu základných práv a slobôd. Pokým nevznikol tento inštitút, ústavný súd v konaní o podnete rozhodoval len o porušení, resp. neporušení práv. O tom, že takéto rozhodnutie nemalo pre podnecovateľa veľký význam, svedčí aj judikatúra európskeho súdu, ktorý podnet podľa článku 130 ods. 3 ústavy nepovažoval za účinný a dostupný prostriedok nápravy.¹

Ústavná sťažnosť bola naopak krátko po svojom zavedení európskym súdom vyhodnotená ako prostriedok nápravy, ktorý musí byť vyčerpaný pred tým, ako sa jednotlivci obrátia na európsky súd. Prvým prípadom, v ktorom sa európsky súd zaoberal týmto inštitútom bola sťažnosť *Andrášik a ďalší v. Slovensko*². Európsky súd vyjadril presvedčenie, že ide o prostriedok nápravy v tom zmysle, že môže zabrániť pokračovaniu namietaného porušovania práv nariadením povinnosti konať bez zbytočných prieťahov a priznať primeranú náhradu za porušenie, ku ktorému už došlo. Odkázal pritom na nálezy ústavného súdu, na základe ktorých sa osoby sťažujúce sa na dĺžku konania pred všeobecným súdom domohli nápravy tak kompenzačného, ako aj preventívneho charakteru. Vo svojej ďalšej rozhodovacej činnosti vyhodnotil európsky súd pre ľudské práva ústavnú sťažnosť ako prostriedok, ktorí sú sťažovatelia povinní vyčerpať pred tým, ako sa obrátia na európsky súd aj v prípade iných práv zaručených Dohovorom a protokolmi k nemu, či iných práv zaručených článkom 6 Dohovoru.

Napriek uvedenému identifikoval európsky súd v uplynulých rokoch vo svojich rozhodnutiach pokiaľ ide o aplikáciu tohto inštitútu ústavným súdom určité nedostatky. Niektoré sa týkajú problémov, ktoré súvisia viac s posudzovaním

¹ Pozri napr. rozhodnutia *A. J. v. Slovensko* z 20. novembra 1997, *Lešník v. Slovensko* z 8. januára 2002 a *Šupa v. Slovensko* zo 6. februára 2007.

² Rozhodnutie z 22. októbra 2002.

prijateľnosti sťažnosti, pričom európsky súd vyčíta ústavnému súdu príliš formalistický prístup, ktorý má za následok, že podstata podanej ústavnej sťažnosti nebola posúdená. Vyskytli sa aj prípady, v ktorých ústavný súd síce posúdil podstatu sťažnosti, ale nepriznal za zistené porušenie sťažovateľovi dostatočnú nápravu, či prípady, v ktorých sa európsky súd nestotožnil s rozhodnutím ústavného súdu a v merite veci dospel k inému právnomu záveru. Akokoľvek, práve vďaka existencii tohto medzinárodného súdneho orgánu došlo v rámci výkonu jeho rozsudkov k zosúladeniu praxe ústavného súdu s medzinárodnými štandardmi ochrany ľudských práv.

Pokiaľ ide o uvedené, v rámci výkonu rozsudkov európskeho súdu ústavný súd už priznáva za porušenie práva na prerokovanie veci v primeranej lehote, prípadne za zistené porušenia práva na ochranu osobnej slobody vyššie sumy, pri sťažnostiach na dĺžku konania už posudzuje celkovú dĺžku konania prebiehajúceho na viacerých stupňoch, a to až do jeho právoplatného skončenia. Pokiaľ ide o sťažnosti na namietané porušenie práva na prerokovanie veci v primeranej lehote najvýznamnejšími rozsudkami v roku 2012 sú rozsudky *Ištván a Ištvánová proti Slovenskej republike a Komanický (č. 6) proti Slovenskej republike* (rozsudky z 12. júna 2012), v ktorých európsky súd odmietol prax ústavného súdu podmieňujúcu podanie ústavnej sťažnosti na prieťahy v konaní predchádzajúcou sťažnosťou predsedovi súdu. V prípade *Ištván a Ištvánová proti Slovenskej republike* v tejto súvislosti konkrétne uviedol, že podanie sťažnosti na prieťahy v konaní dotknutému predsedovi súdu podľa zákona o štátnej správe súdov, ktorá bola porovnateľná so súčasnou sťažnosťou podľa zákona o súdoch nepovažoval za účinný prostriedok nápravy, a že pri preskúmaní sťažnosti na dĺžku konania, predseda dotknutého súdu viac koná z pozície manažéra ako z pozície súdnej kompetencie. Súď ďalej uviedol, že aby bol prostriedok považovaný za „účinný“ na účely Dohovoru, musí umožniť predísť namietanému porušeniu alebo jeho pokračovaniu, alebo poskytnúť primeranú nápravu za akékoľvek porušenie, k akému došlo. Podľa európskeho súdu pozícia sťažovateľov, pokiaľ ide o vyčerpanie prostriedkov nápravy na ústavnom súde, závisela na množstve faktorov bez spoľahlivého návodu a predvídateľného výsledku, čo nemôže byť považované za zlučiteľné s princípom právnej istoty, nakoľko existovali nezrovnalosti v judikatúre ústavného súdu.

Ďalším pretrvávajúcim problémom ústavného súdu, na ktorý si dovoľím poukázať, je vymedzenie jeho právomoci podľa článku 127 ústavy, pokiaľ ide o rozhodovaciú činnosť všeobecných súdov. V niektorých rozhodnutiach ústavný súd skonštatoval, že podľa článku 127 ústavy je možné namietať len porušenie procesnoprávných princípov konania všeobecných súdov, ktoré sú zaručené v článkoch 46 až 50 ústavy, vrátane toho, ktoré by malo za následok porušenie ďalších, nielen procesnoprávných základných práv a slobôd účastníkov konania pred všeobecným súdom. Vychádzajúc z vyššie uvedeného princípu ústavný súd odmietol z dôvodu nedostatku právomoci sťažnosti, v ktorých sťažovatelia žiadali výlučne o preskúmanie hmotnoprávných aspektov rozhodovania všeobecných súdov (napr. II. ÚS 54/02, II. ÚS 162/02, III. ÚS 51/08). Uvedený prístup bol podrobený kritike už krátko po zavedení inštitútu ústavnej sťažnosti. Viacerí autori s poukazom na text článku 127 ústavy, dôvodovú správu k nemu, ako aj judikatúru Súdu poukazovali na to, že jeho výsledkom bude neodôvodnené obmedzenie prístupu k ústavnému súdu, pričom sťažovatelia budú nútení napriek zavedeniu účinného prostriedku nápravy v podobe ústavnej sťažnosti žiadať o poskytnutie nápravy európsky súd.³ Tejto kritike dal za pravdu aj samotný európsky súd, ktorý spomínaný prístup ústavného súdu označil za príliš formalistický a nemajúci oporu v ústavnom texte⁴. Pokiaľ ústavný súd takýto prístup aplikoval v prípade namietaného porušenia výlučne hmotnoprávných aspektov rozhodovania všeobecných súdov uvedené malo za následok, že sťažovatelia sa v Slovenskej republike nedomohli žiadnej nápravy a museli sa obracať so svojimi sťažnosťami na štrasburský súd.

Vzhľadom na vyššie uvedené sa ukázali ako veľmi užitočné pravidelné stretnutia sudcov slovenského ústavného súdu so sudcom európskeho súdu zvoleným za Slovenskú republiku a zástupkyňou Slovenskej republiky pred európskym súdom, ktorých cieľom je identifikácia nedostatkov v rozhodovacej činnosti ústavného súdu a zosúladenie jeho praxe s aktuálnou judikatúrou tohto medzinárodného súdneho orgánu.

³ Pozri Kupcová, Z. – Pecníková, M.: Ústavný súd Slovenskej republiky a princíp subsidiarity. *Justičná revue*, 55, 2003, 6-7, Valko, E. – Tomlaiová, A.: Ústavná sťažnosť podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky. *Justičná revue*, 56, 2004, č. 12, Lálík, T.: Ústavný súd a dobiehanie judikatúry ESLP, *Justičná revue*, 62, 2010, č. 5, s. 609-611.

⁴ Pozri *inter alia* rozhodnutie *V.C. proti Slovenskej republike* zo 16. júna 2009.

Pokiaľ ide o rozsudky vyhlásené proti Slovenskej republike, európsky súd v 258 rozsudkoch vyhlásených do konca roka 2012 konštatoval porušenie aspoň jedného článku Dohovoru - porušenie práva na život v hmotnej časti v 2 prípadoch, v procesnej časti v 2 prípadoch, porušenie zákazu zlého zaobchádzania v 6 prípadoch, porušenie práva na osobnú slobodu a bezpečnosť v 39 prípadoch, porušenie práva na spravodlivé súdne konanie v 26 prípadoch, porušenie práva na prerokovanie vecí v primeranej lehote v 181 prípadoch, nevykonanie rozhodnutia v 1 prípade, porušenie práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života v 17 prípadoch, porušenie slobody prejavu v 6 prípadoch, práva na účinný prostriedok nápravy v 28 prípadoch, porušenie zákazu diskriminácie v 2 prípadoch a porušenie práva na ochranu majetku v 7 prípadoch.

Z uvedeného vyplýva, že najpočetnejšie sú rozsudky týkajúce sa neprimeranej dĺžky súdnych konaní. Pokiaľ ide o tento problém upozorňujem na to, že 8. marca 2012 bola na 1136. zasadnutí Výboru delegátov ministrov Rady Európy v Štrasburgu prijatá záverečná rezolúcia *CM/ResDH(2012)59* k 110 rozsudkom Súdu týkajúcich sa neprimeranej dĺžky občianskoprávných konaní, vzhľadom na to, že za dostatočné považoval nielen individuálne, ale všeobecné opatrenia prijaté na vnútroštátnej úrovni. V predbežnej rezolúcii vydanéj k tejto problematike vyzdvihol predovšetkým početné organizačné reformy, ku ktorým došlo v rokoch 2007 až 2010 a dve zmeny Občianskeho súdneho poriadku, ktoré nadobudli účinnosť v rokoch 2007 a 2008. Upozornil, že po tom, ako sa priemerná dĺžka občianskoprávných konaní konštatne zvyšovala, osobitne v rokoch 2002 až 2004, po roku 2004 sa začala pravidelne znižovať. V roku 2004 predstavovala 17,56 mesiaca, v roku 2011 11,35 mesiaca. Pokiaľ ide o problém súvisiaci s tým, že v niektorých prípadoch sa vyskytujú prieťahy v konaní napriek predchádzajúcemu príkazu ústavného súdu konať vo veci, na medzinárodnej úrovni, bol vysoko vyzdvihnutý projekt iniciovaný predsedníčkou ústavného súdu s názvom *„Efektívnosť rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky v konaní o sťažnostiach fyzických osôb a právnických osôb v kauzálnej súvislosti s princípom prezumpcie zavineného konania štátu“*. Jeho cieľom je okrem iného efektívnejšie realizovať výkon rozhodnutí ústavného súdu, zabrániť opätovnému vzniku zbytočných prieťahov v občianskom, obchodnom, správnom a trestnom konaní, napomáhať predchádzaniu uplatňovania právnej zodpovednosti proti Slovenskej republike z dôvodu porušenia základných práv a slobôd sťažovateľov

na európskom súde. Všeobecné súdy k tomuto projektu zaujali konštruktívny postoj. Pravidelne zasielajú prehľady stavu vecí, v ktorých ústavný súd nálezom právoplatne rozhodol. Predbežné výsledky projektu zverejnené aj na webovej stránke ústavného súdu svedčia o jeho efektívnosti. Ústavný súd tieto veci sleduje až do ich právoplatného skončenia na všeobecných súdoch. Tento projekt ocenili aj účastníci Pracovnej porady vo veci priesťahov v konaní a práva na prerokovanie vecí v primeranej lehote za účasti predsedníčky ústavného súdu, štátnej tajomníčky ministerstva spravodlivosti, verejnej ochrankyne práv a predsedov súdov, ktorá sa konala 19. novembra 2012 v Omšeni a vyslovili jednoznačný súhlas pokiaľ ide o jeho ďalšie pokračovanie. Predsedníčka ústavného súdu, ako aj štátna tajomníčka, vyzvali predsedov okresných a krajských súdov, aby upozornili všetkých sudcov na potrebu rešpektovania príkazu ústavného súdu konať vo veci a na poskytovanie adekvátnych informácií o stave monitorovaných konaní predsedníčke ústavného súdu.

Ako zástupkyňa vlády som opakovane upozornila na to, že pokiaľ pôvod porušenia spočíva v právnom predpise, tak sťažovatelia nemajú v Slovenskej republike k dispozícii účinný prostriedok nápravy a obracajú sa so svojimi sťažnosťami priamo na európsky súd. Uvedenému by sa dalo zabrániť, ak by ústavný súd v rámci konania o ústavnej sťažnosti podľa článku 127 ústavy mal možnosť buď na podnet sťažovateľa, alebo *ex offico* rozhodovať aj o súlade právnych predpisov. Napriek tomu, že snahy našej kancelárie o legislatívne zmeny potrebné v tomto ohľade zatiaľ neboli úspešné, budeme sa o ne ďalej usilovať.

Čo dodať na záver, v kancelárii zástupcu pracujem od roku 2000. V tom čase bol Dohovor a naň sa vzťahujúca judikatúra európskeho súdu pre mnohých sudcov, prokurátorov, advokátov neznámym pojmom, ochrana individuálnych práv zo strany ústavného súdu z pohľadu európskeho súdu neúčinná, komunikácia medzi jednotlivými zainteresovanými orgánmi pri výkone rozsudkov nedostatočná. Dnes je situácia úplne odlišná. Na vnútroštátnej úrovni sú vytvorené všetky predpoklady na to, aby sa jednotlivci domohli ochrany svojich práv, v rozhodnutiach nielen ústavného súdu, ale aj všeobecných súdov sa často odkazuje na judikatúru európskeho súdu a medzi zainteresovanými orgánmi sa v rámci výkonu rozsudkov intenzívne spolupracuje, pričom sa vzniknuté nedostatky promptne odstraňujú. Uvedené môžem

konštatovať predovšetkým vďaka prístupu súčasného vedenia ústavného súdu, za čo Vám pani predsedníčka opakovane ďakujem.