



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 119/2021-87

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu Roberta Šorla (sudca spravodajca) a zo sudcov Petra Straku a Martina Vernarského v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpeného Allen & Overy Bratislava, s. r. o., Eurovea Central 1, Pribinova 4, Bratislava, proti postupu a rozhodnutiu Migračného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky ČAS: MU-PO-200-143/2015-Ž zo 14. augusta 2020 takto

r o z h o d o l :

Konanie **z a s t a v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 21. októbra 2020, ktorá bola v celom rozsahu prijatá na ďalšie konanie, domáha vyslovenia porušenia základného práva na zákaz mučenia, krutého, neľudského a ponižujúceho zaobchádzania podľa čl. 16 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), čl. 7 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“) a čl. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), základného práva na život podľa čl. 15 ods. 1 ústavy, čl. 6 ods. 1 listiny a čl. 2 dohovoru, základného práva na ochranu zdravia podľa čl. 40 ústavy a čl. 31 listiny, základného práva na účinný prostriedok nápravy podľa čl. 13 dohovoru a čl. 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“), základného práva na súdnu ochranu, spravodlivý proces a prerokovanie veci bez zbytočných prietáhov zaručeného čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 2 ústavy, čl. 36 ods. 1 a čl. 38 ods. 2 listiny a čl. 47 charty napadnutým postupom a rozhodnutím, ktoré žiada zrušiť a vec vrátiť migračnému úradu na ďalšie konanie a zároveň prikázať, aby vo veci konal bez zbytočných prietáhov. Sťažovateľ žiada priznať primerané finančné zadost'učinenie 9 250 eur a náhradu trov konania.

2. Ústavnou sťažnosťou namietané rozhodnutie bolo rozsudkom Krajského súdu v Bratislave č. k. 4SaZ/5/2020-54 z 28. januára 2021 zrušené a vec bola migračnému úradu vrátená na ďalšie konanie.

II.

3. Podľa § 62 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) ak tento zákon v piatej časti alebo šiestej časti neustanovuje inak a povaha veci to nevyklučuje, vzťahuje sa na konanie pred ústavným súdom podľa povahy veci primerane Civilný sporový poriadok. Podľa § 161 ods. 1 Civilného sporového poriadku ak tento zákon neustanovuje inak, súd kedykoľvek počas konania prihliada na to, či sú splnené podmienky, za ktorých môže konať a rozhodnúť (ďalej len „procesné podmienky“). Podľa § 161 ods. 2 Civilného sporového poriadku ak ide o nedostatok procesnej podmienky, ktorý nemožno odstrániť, súd konanie zastaví.

4. Sťažovateľom namietané rozhodnutie bolo v priebehu konania o ústavnej sťažnosti zrušené. Procesné podmienky je ústavný súd povinný skúmať kedykoľvek v priebehu konania. V priebehu konania o ústavnej sťažnosti sťažovateľa zanikol predmet prieskumu ústavného súdu, o ktorom sťažovateľ tvrdil, že porušuje ním označené základné práva a ktorého zrušenia sa domáhal (IV. ÚS 534/2018). Vzhľadom na skutočnosť, že sa v priebehu konania o ústavnej sťažnosti sťažovateľa vyskytol neodstrániteľný nedostatok procesnej podmienky, ústavný súd konanie o ústavnej sťažnosti v časti, v ktorej sťažovateľ namieta porušenie základných práv právoplatným rozhodnutím migračného úradu podľa § 62 zákona o ústavnom súde v spojení s § 161 ods. 2 Civilného sporového poriadku, zastavil.

5. Keďže sťažnosť bola prijatá na ďalšie konanie v celom rozsahu, teda aj v časti, v ktorej smeruje proti postupu migračného úradu spočívajúcom v priet'ahoch, ústavný súd sa zaoberal otázkou, či možno meritórne prejednať túto jej časť. V uznesení o prijatí sťažnosti na ďalšie konanie č. k. III. ÚS 119/2021-46 zo 4. februára 2021 sa ústavný súd v odsekoch 22 až 27 odôvodnenia podrobne venoval posúdeniu prípustnosti tej časti sťažnosti, v ktorej sťažovateľ namieta porušenie základných práv právoplatným rozhodnutím migračného úradu. Vo vzťahu k časti smerujúcej proti postupu migračného úradu spočívajúcom v priet'ahoch sa ústavný súd obmedzil na konštatovanie o jej prípustnosti.

6. Prihliadnuc na povinnosť ústavného súdu skúmať naplnenie procesných podmienok kedykoľvek v priebehu konania, aby mohol autoritatívne vo veci rozhodnúť, na ustanovenie § 132 ods. 2 zákona o ústavnom súde a na aktuálnu rozhodovaciu prax všetkých senátov ústavného súdu, ústavný súd v prejednávanej veci sťažovateľa konštatuje, že ústavná sťažnosť je neprípustná aj v časti smerujúcej proti postupu migračného úradu spočívajúceho v priet'ahoch, keďže sťažovateľ nevyčerpal právne prostriedky, ktoré mu priznáva zákon na ochranu jeho základných práv a slobôd.

7. Na tomto mieste ústavný súd poukazuje na ustanovenie § 242 ods. 1 a nasl. Správneho súdneho poriadku, upravujúce konanie o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy, a zároveň pripomína, že ak zákon podmieňuje prípustnosť ústavnej sťažnosti vyčerpaním opravných prostriedkov alebo iných právnych prostriedkov, ktoré zákon poskytuje sťažovateľovi na ochranu jeho práva, tak o to viac je podmienkou prípustnosti ústavnej sťažnosti uplatňovanie práva, ktorého porušenie sťažovateľ namieta, riadnym, zákonom predpísaným spôsobom (m. m. III. ÚS 1/04). Sťažovatelia nemajú podľa ústavy, zákona o ústavnom súde a stabilizovanej judikatúry ústavného súdu na výber, ktorý z oboch ústavne existujúcich systémov súdnej ochrany využijú, ale sú povinní postupovať od súdnej ochrany poskytovanej všeobecnými súdmi k súdnej ochrane, na ktorú je kompetentný ústavný súd. Toto „poradie“ sa nedá sťažovateľmi ovplyvniť

a jeho vnútorná logika vychádza z toho, že aj všeobecné súdnictvo vrátane správneho súdnictva je zodpovedné za ochranu základných práv a slobôd na úrovni jeho právomocí. Iba za predpokladu, že sťažovatelia vyčerpajú všetky im dostupné právne prostriedky súdnej a inej právnej ochrany svojho základného práva alebo slobody a pri ich uplatnení nie sú úspešní, môžu sa uchádzať o ochranu tohto základného práva alebo slobody sťažnosťou podanou ústavnému súdu podľa čl. 127 ods. 1 ústavy (I. ÚS 82/2021). Rozhodovanie o nečinnosti orgánov verejnej správy, a teda aj o ochrane základných a iných práv, porušenie ktorých môže byť dané nečinnosťou orgánu verejnej správy, je zverené všeobecným súdom v rámci správneho súdnictva (I. ÚS 400/2012, I. ÚS 82/2021).

8. Uvedené úvahy boli podkladom pre odmietnutie ústavných sťažností namietajúcich prietahy v konaní orgánov verejnej správy z dôvodu neprípustnosti v zmysle § 56 ods. 2 písm. d) v spojení s § 132 ods. 2 zákona o ústavnom súde napr. v konaniach vedených pod sp. zn. I. ÚS 14/2021, I. ÚS 64/2021, I. ÚS 82/2021, III. ÚS 331/2021, IV. ÚS 252/2021, resp. II. ÚS 470/2020 (z dôvodu nedostatku právomoci).

9. Po vydaní rozsudkov Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) z 31. augusta 2018 vo veci Balogh a ďalší proti Slovenskej republike (sťažnosť č. 35142/15) a vo veci Engelhardt proti Slovenskej republike (sťažnosť č. 12085/16) ústavný súd v už citovaných uzneseniach o odmietnutí ústavných sťažností namietajúcich prietahy v konaní orgánov verejnej správy reagoval aj na kritiku ESLP vo vzťahu k predchádzajúcej právnej úprave inštitútu konania proti nečinnosti podľa § 250t a § 250u Občianskeho súdneho poriadku. Ústavný súd považoval za podstatné, že konanie o žalobe proti nečinnosti pred správnym súdom podľa § 242 a nasl. Správneho súdneho poriadku neskončí vyhovením žalobe, ale až odstránením nečinnosti, ktoré je žalovaný orgán verejnej správy povinný preukázať správnemu súdu v určenej lehote. Ak žalovaný svoju nečinnosť v určenej lehote bezdôvodne neodstráni, správny súd mu môže uložiť opakovane pokutu až do 2 000 eur. Právna úprava účinná od 1. júla 2016 je teda oproti pôvodnej (§ 250t a § 250u Občianskeho súdneho poriadku) konzekventnejšia, pretože následok nerešpektovania súdneho rozhodnutia zo strany žalovaného orgánu verejnej správy neprenáša na žalobcu, ktorý už nemusí podať ďalšiu žalobu, o ktorej by sa rozhodovalo v novom konaní (IV. ÚS 252/2021). Procesné nástroje správneho súdu v konaní o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa prvej hlavy štvrtej časti Správneho súdneho poriadku sú účinnejšie než v konaní proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa Občianskeho súdneho poriadku. Neobstojí tak bez ďalšieho chápanie konania o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy (Správny súdny poriadok) ako neúčinného prostriedku nápravy tak, ako ESLP chápal vtedajšie konanie proti nečinnosti orgánu verejnej správy (Občiansky súdny poriadok) (I. ÚS 82/2021). Vo veci sťažovateľa ústavný súd nevzhliadol dôvod odchýliť sa od tohto právneho názoru ústavného súdu, no považuje za vhodné na túto argumentáciu nadviazať.

10. V prvom rade treba upozorniť na celkový kontext rozsudku ESLP vo veci Engelhardt. ESLP neposudzoval konanie proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa Občianskeho súdneho poriadku ako účinného prostriedku nápravy izolovane, ale v kontexte so žalobou podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ústavnou sťažnosťou. ESLP pripomenul, že v zmysle jeho judikatúry k čl. 13 dohovoru musí byť prostriedok nápravy voči neprimeranej dĺžke konania účinný, čo znamená, že musí umožniť urýchliť konanie alebo získať primerané

odškodnenie za prietahy, ktoré už nastali. Zároveň musí umožniť príslušnému orgánu posúdiť celkovú dĺžku napadnutého konania. Vzájomný vzťah týchto prostriedkov nápravy vo vzťahu ku konaniam pred správnymi orgánmi sa EŠLP vzhľadom na slovenskú právnu prax zdal čiastočne nejasný. Navyše bol EŠLP presvedčený, že taká kumulácia prostriedkov nápravy, ktorá znásobuje počet súdnych konaní, vyvoláva pochybnosti o jej celkovej účinnosti.

11. Pokiaľ ide o právomoc ústavného súdu, EŠLP v citovanom rozsudku konštatoval, že podľa čl. 127 ústavy a § 53 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 (v súčasnosti § 132 zákona o ústavnom súde) vychádza zo zásady subsidiarity. V súvzťažnosti s opravným prostriedkom podľa článku 250t ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku to znamená, že preskúmanie ústavným súdom sa obmedzuje na konanie pred správnym súdom a jeho rozhodnutie, ale nevzťahuje sa na príslušné správne konania ako také. Podotkol, že pokiaľ ide o súdnu fázu napadnutých reštitučných konaní, ústavný súd pri posudzovaní sťažností sťažovateľov nevzal do úvahy celkovú dĺžku konaní. Vo vzťahu k ústavnému súdu ďalej konštatoval, že ním priznané finančné zadostučinenie 2 000 eur bolo zjavne nedostatočné. Vzhľadom na to, ako EŠLP vníma kumuláciu prostriedkov nápravy, ktorá podľa jeho názoru vyvoláva pochybnosti o jej celkovej účinnosti, treba uviesť, že správna žaloba proti nečinnosti by mohla byť účinnejším prostriedkom nápravy aj z pohľadu EŠLP v prípade, ak by mal všeobecný súd právomoc priamo v konaní o tejto žalobe priznať žalobcovi aj nemajetkovú ujmu za porušenie jeho práva na prerokovanie veci bez zbytočných prietahov. To však možno považovať za systémový problém právnej úpravy, ktorý by bol hoden zváženia zo strany zákonodarcu.

12. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti uvádzal dôvody hodné osobitného zreteľa vo vzťahu k možnosti napadnúť ústavnou sťažnosťou rozhodnutie migračného úradu z dôvodu, že správna žaloba neposkytuje sťažovateľovi účinný prostriedok nápravy. V časti sťažnosti namietajúcej porušenie práva na prerokovanie veci bez zbytočných prietahov sťažovateľ vyjadril presvedčenie, že vo veci prietahov nebolo potrebné podať sťažnosť podľa zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o súdoch“), pretože takáto sťažnosť nie je účinným prostriedkom nápravy, ktorý by sťažovateľ bol povinný vyčerpať pred podaním ústavnej sťažnosti. Z obsahu ústavnej sťažnosti ani príloh k nej pripojených nevyplývajú iné dôvody hodné osobitného zreteľa, pre ktoré sťažovateľ nevyčerpal žalobu proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 242 a nasl. Správneho súdneho poriadku. Keďže ústavný súd v konaní podľa čl. 127 ods. 1 ústavy nepreskúmava napádané rozhodnutie bez námietky sťažovateľa ani iniciatívne nevyhľadáva prípadné ústavne neudržateľné pochybenia, nie je jeho povinnosťou ani zisťovať, prečo sťažovateľ nevyčerpal právne prostriedky v zmysle § 132 ods. 2 zákona o ústavnom súde. Bremeno tvrdenia dôvodov hodných osobitného zreteľa je tak na sťažovateľovi. Na doplnenie treba pripomenúť, že neprimeranú dĺžku konania nemožno ospravedlniť nevyužitím zákonných prostriedkov ochrany pred neprimeranou dĺžkou konania (napr. I. ÚS 14/2021, I. ÚS 64/2021, II. ÚS 470/2020). Sťažovateľ nepreukázal, že by právne prostriedky, ktoré mu priznáva zákon na ochranu jeho práv alebo právom chráneným záujmov, nevyčerpal z dôvodov hodných osobitného zreteľa. Na uvedenom závere nemení nič ani extrémna dĺžka konania pred orgánmi verejnej správy. Preto do úvahy neprichádzal ani postup podľa § 132 ods. 3 zákona o ústavnom súde. Vzhľadom na to, že v prípade

neprípustnosti ústavnej sťažnosti ide o neodstrániteľný nedostatok procesnej podmienky, bolo konanie o ústavnej sťažnosti aj v časti smerujúcej proti postupu migračného úradu spočívajúcom v priet'ahoch podľa § 62 zákona o ústavnom súde v spojení s § 161 ods. 2 Civilného sporového poriadku zastavené.

13. Ústavnému súdu neprináleží, aby zo súcitu s osudom sťažovateľa nerešpektoval čl. 2 ods. 2 ústavy, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Napriek tomu, že ústavný súd si uvedomuje situáciu sťažovateľa, nemohol rozhodnúť inak, než konanie o jeho ústavnej sťažnosti zastaviť z dôvodu neodstrániteľného nedostatku procesnej podmienky konania.

14. V súvislosti s riešením situácie sťažovateľa za súčasného rešpektovania postavenia humanitného azylu ako medzinárodnej ochrany svojho druhu, ktorú nemožno odvodiť nielen z Dohovoru o právnom postavení utečencov, no ani z ústavy či z práva Európskej únie, možno na jeho prípad zväžiť aplikáciu rozsudku Súdneho dvora Európskej únie (veľká komora) z 29. júla 2019 vo veci C-556/17, podľa ktorého ak súd prvého stupňa konštatoval, že na základe kritérií stanovených smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011, že mu musí byť priznaná takáto ochrana, ale správny orgán následne prijal rozhodnutie, ktoré je v opačnom zmysle, súd musí zmeniť toto rozhodnutie, ktoré nie je v súlade s jeho skorším rozsudkom, a nahradiť toto rozhodnutie svojím vlastným rozhodnutím. V prípade potreby neuplatní vnútroštátnu právnu úpravu, ktorá by mu zakazovala takto postupovať.

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

V Košiciach 26. augusta 2021

Robert Šorl
predseda senátu