

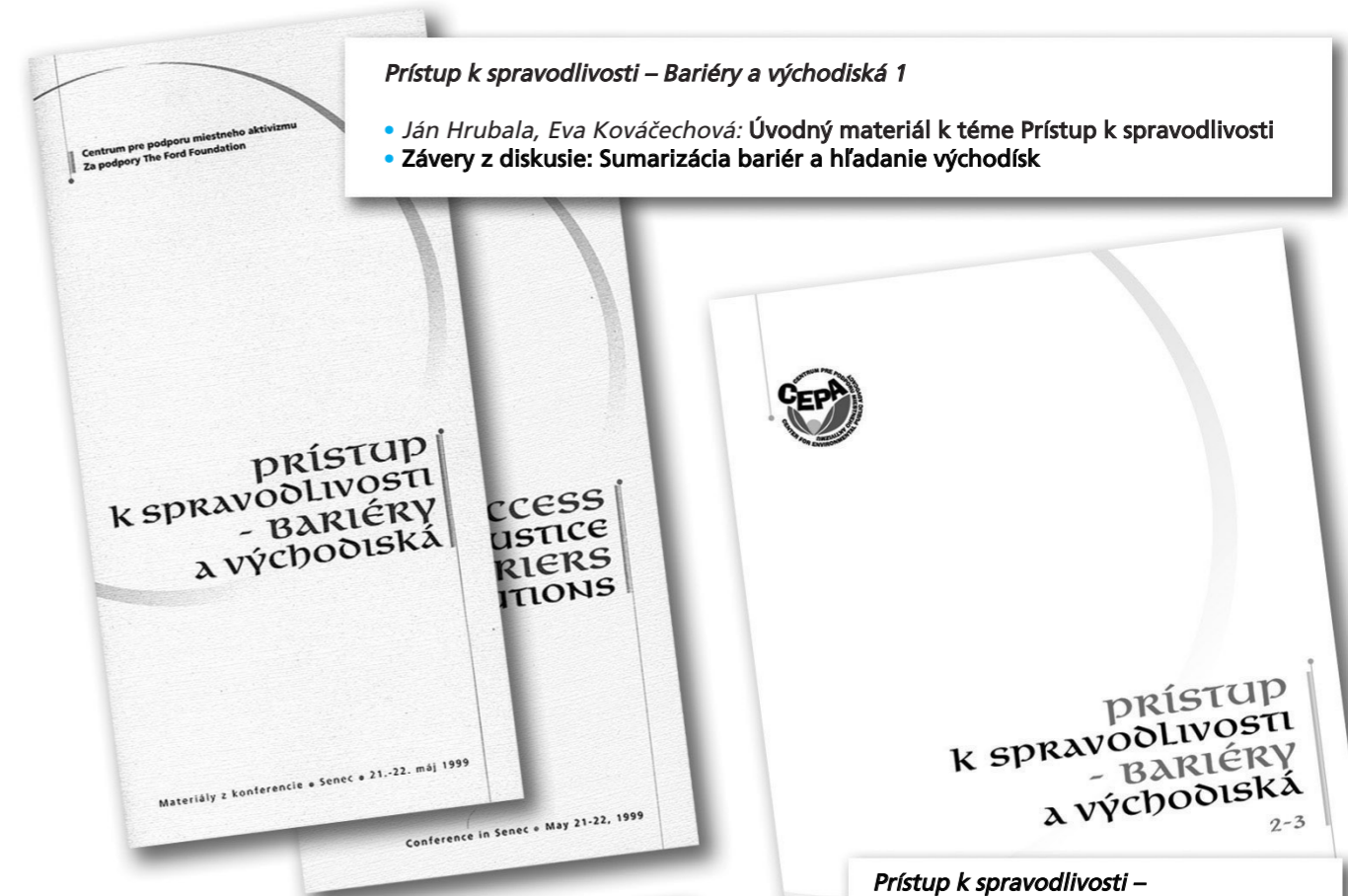


**prístup**  
**k spravodlivosti**  
**- BARIÉRY**  
**a východiská**

**5**

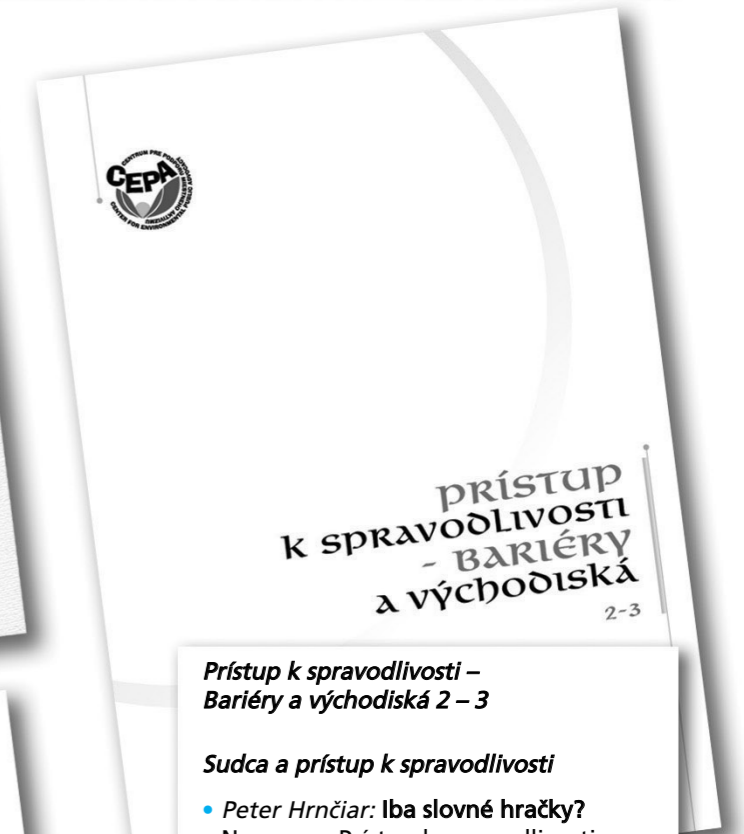
*Princíp subsidiarity  
v rozhodovaní súdov*

Doteraz v cykle **Prístup k spravodlivosti – Bariéry a východiská** vyšli:



*Prístup k spravodlivosti – Bariéry a východiská 1*

- *Ján Hrubala, Eva Kováčechová*: Úvodný materiál k téme Prístup k spravodlivosti
- **Záver z diskusie: Sumarizácia bariér a hľadanie východísk**



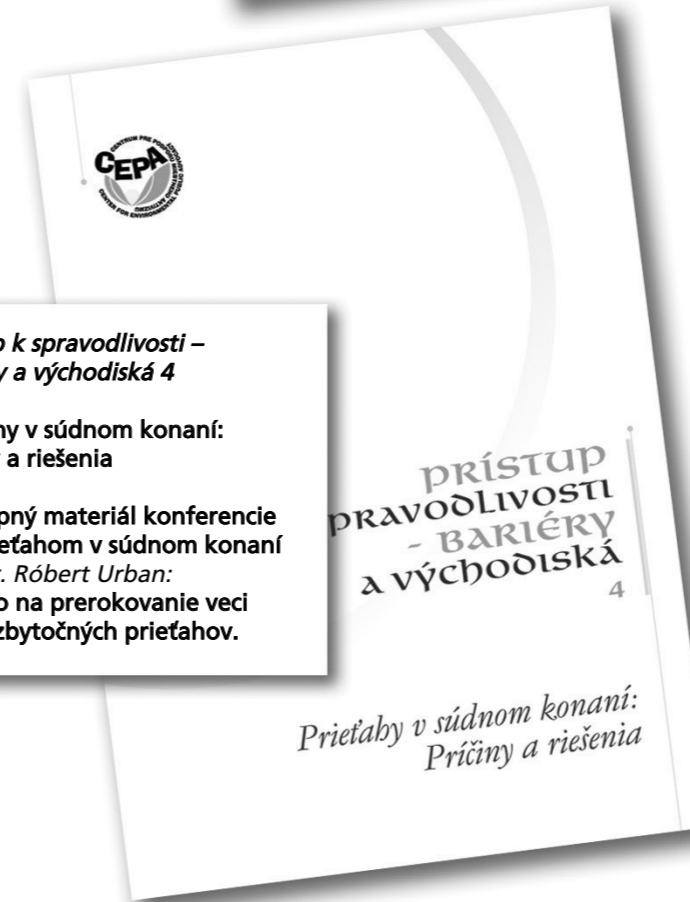
*Prístup k spravodlivosti – Bariéry a východiská 2 – 3*

**Sudca a prístup k spravodlivosti**

- *Peter Hrnčiar*: **Iba slovné hračky?**  
Na margo Prístup k spravodlivosti – Bariéry a východiská 1
- *Pavel Holländer*: **Soudce dnes – bariéra postmoderní dekonstrukce nebo industriální továrna na rozhodnutí?**
- *Radoslav Procházka*: **Na cestách k dobrému a slušnému**  
O vybraných technikách neutralizácie prekážok v prístupe k spravodlivosti

**Sloboda prejavu a rasistické výroky**

- **Vstupné príspevky k diskusi**
- *Daniel Šváby*
- *Ján Hrubala*
- *Daniel Lipšic*
- **Záver z diskusie**
- *Vítězslav Dohnal*: **Správní soudnictví v České republice – žaloby k ochraně veřejného zájmu**
- *Pavel Černý*: **Nad nálezem ústavního soudu České republiky ke správnímu soudnictví**
- *Eva Kováčechová*: **Vývoj bariér v prístupe k spravodlivosti od konferencie v Senci v máji 1999**



*Prístup k spravodlivosti – Bariéry a východiská 4*

**Prietahy v súdnom konaní: Príčiny a riešenia**

- **Vstupný materiál konferencie k prietahom v súdnom konaní**
- *JUDr. Róbert Urban*: **Právo na prerokovanie veci bez zbytočných prietahov.**

Uvedené publikácie môžete nájsť na stránke [www.cepa.sk](http://www.cepa.sk)



Ponická Huta 65, 976 33 Poniky  
Spracovala: Zuzana Dlugošová  
Realizácia: ORMAN s.r.o.  
Náklad: 300 ks  
Rok vydania: 2005

Publikácia vyšla s podporou  
**Open Society Institute**

# OBSAH

OBSAH TEJTO PUBLIKÁCIE  
TVORIA DVA MATERIÁLY

## **PRVÁ ČASŤ**

### **Vstupné príspevky**

*Radoslav Procházka:*

**Subsidiarita – kompetenčný princíp alebo princíp  
vecnej opodstatnenosti?**

*Zuzana Dluhošová:*

**Princíp subsidiarity a jeho prejavy v rozhodovaní  
Ústavného súdu Slovenskej republiky**

*Lajos Mészáros:*

**Princíp subsidiarity v rozhodnutiach Ústavného  
súdu Slovenskej republiky**

*Stanislav Pazderka:*

**Vztah obecných soudů  
a Ústavního soudu v České republice**

## **DRUHÁ ČASŤ**

**Závery z diskusie**

## PRVÁ ČASŤ

JUDR. RADOSLAV PROCHÁZKA, PHD, JSD

# SUBSIDIARITA – KOMPETENČNÝ PRINCÍP ALEBO PRINCÍP VECNEJ OPODSTATNE- NOSTI?

V kontexte výkonu spravodlivosti a súdnej ochrany základných práv a slobôd je subsidiarita všeobecne vnímaná ako adekvátny doktrinálny aj praktický rámec vzťahu medzi orgánom súdnej kontroly ústavnosti a všeobecnými súdmi. Účelom tohto stručného príspevku je ponúknuť pôvodný pohľad na konkrétne teoreticko-právne súradnice princípu subsidiarity a spochybníť niektoré spôsoby jeho uplatnenia v systéme koncentrovanej ochrany ústavnosti.

### 1. Všeobecné aspekty

Subsidiarita ako *terminus technicus* znamená v prírodných vedách riešenie problému na úrovni, na ktorej problém vznikol, t.j. na úrovni tzv. sub-systému, bez potreby angažovať do jeho vyriešenia „vyššiu autoritu“. V spoločenských vedách sa subsidiarita vzťahuje na distribúciu právomocí medzi jednotlivé rozhodovacie úrovne. Zatiaľ čo v spolkových štátoch sa týka najmä pôsobnosti spolkovej vlády na jednej strane a vlád jednotlivých členov spolkového štátu na strane druhej, v unitárnych štátoch súvisia so subsidiaritou napríklad právomoci orgánov územnej samosprávy. Osobitné konotácie má princíp subsidiarity v súvislosti s regulačnými právomocami Európskych spoločenstiev a Európskej únie. Vo všeobecnosti môžeme uviesť, že subsidiarita vyžaduje, aby vo veci rozhodol orgán s najbezprostrednejšou väzbou na adresáta rozhodnutia, pokiaľ je takýto orgán schopný rozhodnúť efektívne. Rozhodovať má teda tá úroveň, ktorá má najlepšie predpoklady naplniť ciele regulácie v danej oblasti.

Princíp subsidiarity nachádza široké uplatnenie aj v oblasti aplikácie práva, a to predovšetkým pokiaľ ide o vymedzenie rozhodovacej pôsobnosti medzi jednotlivé úrovne pôsobiace v systéme výkonu spravodlivosti. V tomto kontexte môžeme rozlíšiť dve podoby uchopenia princípu subsidiarity. Jeho

„negatívne“ vymedzenie predpokladá, že orgán vyššieho stupňa nesmie rozhodnúť v oblasti právnej regulácie (či už všeobecne alebo individuálne záväznej), v ktorej je spôsobilá efektívne rozhodnúť nižšia úroveň. V zmysle „pozitívneho“ vymedzenia platí, že príslušnou na rozhodnutie je autorita, ktorá má najlepšie predpoklady pre efektívne rozhodnutie veci. Kľúčovou vrstvou problému pri doktrinálnych úvahách je teda otázka efektivity rozhodovacej činnosti, ktorá je v širšej perspektíve funkciou vhodnosti rozhodovacieho inštrumentária, povahy a účinkov rozhodnutia a miery jeho akceptácie jednak jeho bezprostrednými adresátmi a jednak komunitou, ktorej vzťahy takéto rozhodnutie priamo či nepriamo normuje.

### 2. Subsidiarita v súdnej kontrole ústavnosti

V nasledujúcich riadkoch sa ale obmedzím na vytýčenie niekoľkých kľúčových kôt na teoretickej a terminologickej mape subsidiarity v kontexte súdnej kontroly ústavnosti. V judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) sa princíp subsidiarity presadzuje skôr v onej „negatívnej“ podobe, t.j. nie ako dôvod pre atrahovanie právomoci ústavným súdom, ale naopak ako dôvod jej odmietnutia. Keďže subsidiarita je vnímaná ako adekvátna orientačná smernica pre chápanie vzťahu medzi ústavným súdom a všeobecnými súdmi, priestor pre jej aplikáciu prirodzene vzniká najmä pri rozhodovaní ústavného súdu podľa čl. 127 ústavy. V zmysle tohto ustanovenia poskytuje ústavný súd ochranu základným právam a slobodám, ak o nich nerozhoduje iný súd. Predmetné ustanovenie vytvára priestor pre niekoľko výkladových variant.

## 2.1

V tzv. silnej alebo separačnej verzii subsidiarity ústavný súd koná len o tom, čo nespadá do pôsobnosti všeobecných súdov *rationae materiae*. Oba systémy výkonu spravodlivosti sú v tomto chápaní oddelené a každý pôsobí samostatne v striktno vymedzenej oblasti vlastnej pôsobnosti. S prihliadnutím na ustanovenie čl. 46 ods. 2 druhá veta ústavy, v zmysle ktorého z právomoci všeobecného súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd, ale i na viazanosť súdov ústavou a kvalifikovanými medzinárodnými zmluvami podľa čl. 144 ods. 1 ústavy, považujem takýto výklad za odporujúci základným aspektom práva na súdnu ochranu a za prakticky i doktrínálne neudržateľný.

## 2.2

V tzv. slabej alebo komplementárnej verzii subsidiarity ústavný súd koná nielen o tom, čo nespadá do pôsobnosti všeobecných súdov, ale aj o tom, čo do ich pôsobnosti spadá, ale pri konaní o čom sa dopustili porušenia základných práv a slobôd. V tomto prípade nehovoríme o oddelenej a samostatnej pôsobnosti, ale o spoločnej pôsobnosti všetkých príslušných orgánov aplikácie práva pri poskytovaní ochrany základným právam a slobodám garantovaným, ústavou a/alebo kvalifikovanými medzinárodnými zmluvami.

V praxi komplementárna subsidiarita znamená, že ústavný súd vec po jej predbežnom prerokovaní prijme na ďalšie konanie len v prípade, že výklad a/alebo aplikácia práva všeobecným súdom pri ochrane poskytovanej príslušnému právu či slobode je z ústavného hľadiska neudržateľná (a pôvodná rozhodovacia úroveň sa tak ukázala ako nespôsobilá na poskytnutie efektívnej ochrany).

V takom prípade sa uplatní konštantná judikatúra ústavného súdu, v ucelenej podobe sumarizovaná v nasledovnom výňatku: *Podľa svojej konštantnej judikatúry 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 alebo nebol náležite zistený skutkový stav a aké skutkové a právne závery zo skutkového názoru všeobecný súd vyvodil. Úloha ústavného súdu sa vymedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou prípadne medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách. Z tohto postavenia ústavného súdu vyplýva, že môže preskúmať rozhodnutie všeobecného súdu v prípade, ak v konaní, ktoré mu predchádzalo, alebo samotným rozhodnutím došlo k porušeniu základného práva alebo slobody. Skutkové a právne závery všeobecného súdu môžu byť teda predmetom kontroly zo strany ústavného súdu vtedy, ak by*

*vyvodené 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 139/02).

Tu teda ústavný súd odmieta preskúmať bežné skutkové a právne omyly všeobecných súdov (t.j. pôsobiť ako štvrtá inštancia) a obmedzuje svoju pôsobnosť na prípady zjavnej svojvôle zo strany všeobecného súdu.

## 2.3

Na jemnejšej úrovni rozlíšenia môžeme, ako pokus o úvahu *de lege ferenda*, odlišiť dve podmnožiny komplementárnej subsidiarity, pomenujúc ich v skratke materiálnou ochranou na jednej strane a procesnou ochranou na strane druhej.

Procesná verzia komplementárnej subsidiarity znamená, že ústavný súd vo veci meritórne koná len v rozsahu namietaného porušenia práva na súdnu a inú právnu ochranu a neskúma meritum veci v rozsahu namietaného porušenia tzv. materiálneho práva.

Ak subsidiaritu chápeme ako princíp determinujúci založenie právomoci jednotlivých rozhodovacích úrovní vo veciach, ktoré sú *rationae materiae* spôsobilé byť predmetom rozhodovania oboch či viacerých takýchto úrovní, má procesná verzia subsidiarity svoje opodstatnenie v prípade, že ide o vec, ktorá mala už v konaní pred všeobecným súdom bezprostrednú väzbu na dotknuté základné právo, čiže o vec, kde problém vznikol na úrovni sub-systému, ktorý je aj príslušný na rozhodnutie o nej. Preto je v takomto prípade v zásade prípustným dôvodom pre meritórne konanie ústavného súdu namietanie porušenia práva na súdnu ochranu, nie konkrétneho „materiálneho“ práva.

Materiálna verzia komplementárnej subsidiarity – spočívajúca v meritórnom preskúmaní namietaného porušenia aj „materiálneho“ práva – sa uplatní v prípade, že dotknuté základné právo nebolo predmetom konania pred všeobecným súdom a zásah do neho je dôsledkom postupu alebo rozhodnutia všeobecného súdu.

Tu ústavný súd síce v istej perspektíve pôsobí ako štvrtá inštancia, ale v skutočnosti je prvou inštanciou pri preskúmaní porušenia základného materiálneho práva. Sub-systém totiž problém neriešil, ale iba vyvolal. Ak subsidiarita znamená, že ak je na rozhodnutie veci spôsobilá nižšia úroveň má rozhodnúť práve ona, v označenom prípade nižšia úroveň o veci vôbec rozhodnúť nemohla, pretože až jej postupom alebo rozhodnutím „vec“ vznikla.

## 2.5

V tejto výkladovej schéme ústavný súd nenahrádza všeobecné súdy v oblastiach, v ktorých oni samé mali poskytnúť ochranu základnému právu (a ak ju neposkytli, skúma vec v rozsahu namietaného porušenia práva na súdnu ochranu), avšak v oblastiach, kde porušili základné materiálne právo vlastným rozhodnutím alebo postupom nenachádza prekážky pre meritórne preskúmanie. Čiže tam, kde všeobecné súdy pôsobia v prvej línii ako garant ochrany základných práv, ústavný súd zasahuje len v prípade zjavnej svojvôle a stíha skôr pasivitu (t.j. opomenutie poskytnúť ochranu), a naopak tam, kde všeobecné súdy svojím rozhodnutím či postupom vyvolajú pôvodne irelevantnú otázku porušenia základného materiálneho práva stíha skôr aktivitu (t.j. pozitívne konanie) a skúma meritum veci.

Základným východiskom pre takéto rozlišovanie je skutočnosť, že aplikácia princípu subsidiarity nevyhnutne vyžaduje spolupôsobenie všeobecných súdov a ústavného súdu. Subsidiarita totiž predpokladá istý vzťah medzi jednotlivými rozhodovacími úrovňami, dokonca istú hierarchiu medzi nimi. Ak by súdna kontrola ústavnosti a všeobecné súdnictvo mali byť dvoma úplne samostatnými systémami výkonu spravodlivosti, neexistuje dôvod uvažovať o rámcovaní ich vzťahu prostredníctvom princípu subsidiarity, ale len o výlučnej pôsobnosti jedného systému v konkrétnych oblastiach právnych vzťahov a druhého systému v iných takých oblastiach. Subsidiarita sa naopak môže uplatniť len v oblasti tzv. zdieľaných kompetencií, čiže tam, kde môže rozhodnúť jeden alebo druhý systém, v závislosti na konkrétnych okolnostiach veci. Otázkou zostáva, či takého komplementárne spolupôsobenie oboch systémov nenaznačuje istý príklon k tzv. difúznej kontrole ústavnosti.

## 3. Právomoc ústavného súdu

Vyššie predložené úvahy disponujú skôr teoreticko-právnou relevanciou, otázka subsidiarity má ale osobitný význam aj v rámci praktickej aplikácie ústavného procesného práva vymedzeného zákonom 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“).

### 3.1

Rozhodovacia prax ústavného súdu nie je pri aplikácii princípu subsidiarity konzistentná (Pre podrobnejší rozbor súvisiacej judikatúry, pozri nasledujúci príspevok Dlužošová, Z.: Princíp subsidiarity a jeho prejavy v rozhodovaní Ústavného súdu Slovenskej republiky).

V niektorých prípadoch sa subsidiarita stáva východiskom – niekedy explicitným, inokedy skôr v polohe „zamlčaného podmetu“ – pre odmietnutie veci už pri jej predbežnom prerokovaní z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti, v iných prípadoch dokonca z dôvodu nedostatku právomoci.

Zákon pritom otázku predbežného prerokovania veci – a v jej rámci aj otázku, či je alebo nie je založená právomoc ústavného súdu vo veci meritórne konať – rieši dosť jednoznačne na to, aby ústavný súd neuplatňoval princíp subsidiarity ako akúsi generálnu „dekompetenčnú“ klauzulu. Podľa § 25 ods. 2 zákona, 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. Z hľadiska subsidiarity sú v tomto kontexte kľúčové dôvody neprípustnosti, nedostatku právomoci a zjavnej neopodstatnenosti.

### 3.2

Podľa § 24 zákona, návrh nie je prípustný, ak sa týka veci, o ktorej už ústavný súd rozhodol alebo o nej koná a tiež ak smeruje proti rozhodnutiu ústavného súdu. Ustanovenie § 53 ods. 1 zákona ako ďalší dôvod neprípustnosti pre špecifický prípad sťažnosti podľa čl. 127 ústavy uvádza nevyčerpanie dostupných opravných prostriedkov. Z uvedeného vyplýva, že ak všeobecný súd mal právomoc o veci konať a nekonal preto, že sťažovateľ nevyčerpal dostupný opravný prostriedok, je jediným relevantným dôvodom pre odmietnutie návrhu jeho neprípustnosť podľa § 25 ods. 2 v spojení s § 53 ods. 1 zákona.

Ak teda ústavný súd dospeje k záveru, že v danej veci bola založená právomoc všeobecného súdu – napríklad podľa § 247 a nasl. Občianskeho súdneho poriadku – ale ten ju neuplatnil z dôvodov na strane sťažovateľa, je nútený konštatovať neprípustnosť návrhu podľa § 53 ods. 1 zákona, nie nedostatok právomoci.

### 3.3

V prípade, a len v prípade, že všeobecný súd vlastnú právomoc v čase podania návrhu uplatňuje, je daný dôvod pre odmietnutie veci pre nedostatok právomoci ústavného súdu na jej prerokovanie. Podľa čl. 127 ústavy totiž ústavný súd poskytuje ochranu základným právam a slobodám, ak o nich nerozhoduje iný súd. Z uvedeného vyplýva, že právomoc ústavného súdu konať o namietanom porušení základných práv nie je v nijakom rozsahu a nijakým spôsobom obmedzená *rationae materiae*, t.j. z hľadiska vecného predmetu

kontroly. S prihliadnutím na vyššie vysvetlený fakt – t.j. ak o veci nerozhodoval iný súd, hoci o nej rozhodovať mohol, musí sa uplatniť dôvod neprípustnosti návrhu – sa obmedzenie podľa čl. 127 ústavy týka výlučne litispendencie.

Zároveň ale platí, že nie každá litispendencia je automaticky dôvodom pre vylúčenie právomoci ústavného súdu. Kľúčovým kritériom je identita nároku, o ktorom sa koná. Ak všeobecný súd koná o konkrétnom práve alebo právom chránenom záujme, nemá síce ústavný súd právomoc konať o tom istom práve, má ale aj počas prebiehajúceho konania právomoc skúmať, či poskytovanie súdnej ochrany všeobecným súdom zodpovedá imperatívom ustanoveným v siedmom oddieli druhej hlavy ústavy. Základné práva vyplývajúce z týchto imperatívov totiž nie sú predmetom konania pred všeobecným súdom. Tým najilustratívnejším, ale nie jediným, príkladom sú samozrejme zbytočné prieťahy v konaní.

### 3.4

Pri oboch spomínaných dôvodoch odmietnutia sťažnosti je ale princíp subsidiarity ako kompetenčný princíp už zakomponovaný v legislatívnom vyjadrení. V oboch týchto prípadoch je právomoc ústavného súdu vylúčená *expressis verbis* a *a priori*, bez ohľadu na konkrétne okolnosti veci. Inými slovami, zákonodarca sám aplikoval kompetenčný princíp subsidiarity a stanovil, za akých okolností, v akom rozsahu a akým spôsobom sa tento princíp uplatní vo vzťahu medzi ústavným súdom a všeobecnými súdmi. Priestor pre jeho kontextuálnu, resp. individualizovanú aplikáciu ústavným súdom je obmedzený na skúmanie, či všeobecný súd ešte uplatňuje svoju právomoc rozhodnúť o totožnom nároku (nedostatok právomoci) alebo či takúto právomoc uplatniť mohol, ale z dôvodov na strane sťažovateľa ju neuplatnil (neprípustnosť).

### 3.5

S prihliadnutím na prax ústavného súdu vyvstáva otázka, či dôvod absencie právomoci na prerokovanie veci nie je daný aj v prípade, kedy ústavný súd z vecných dôvodov nenačádza oprávnenie preskúmať rozhodnutie alebo postup všeobecného súdu. Domnievam sa, že opierať v takomto prípade odmietnutie veci o nedostatok právomoci by bolo namieste, iba ak by zákon neuvádzal osobitný dôvod zjavnej neopodstatnenosti.

Pokiaľ ústavný súd pri predbežnom prerokovaní veci dospieje k záveru, že jej meritórne prerokovanie by znamenalo preskúmanie skutkových a právnych zistení a záverov všeobecného súdu, t.j. „štvrtoinštančnú“ kontrolu, môže návrh odmietnuť ako – a len ako – zjavne neopodstatnený. Pri skúmaní vecnej opodstatnenosti návrhu sa ale princíp subsidiarity ako kompetenčný princíp môže uplatniť len vo

veľmi špecifickej podobe a s otázkou právomoci ústavného súdu konať – t.j. s otázkou, ktorá je primárnym účelom subsidiarity – nemá veľa spoločného. Ak totiž ústavný súd skúma, či postup alebo rozhodnutie všeobecného súdu nevykazuje známky zjavnej svojvôle, t.j. ak skúma, čo i len „predbežne“, vecné aspekty veci, nie je logicky udržateľné, aby v závere takejto kontroly dospel k zisteniu, že na preskúmanie „matérie“ nemá právomoc. Už len preto nie, že právomoc ako vecná pôsobnosť ústavného súdu v oblasti ochrany základných práv a slobôd je *rationae materiae* neobmedzená.

Zjednodušene povedané, uplatnenie princípu subsidiarity v kontexte súdnej kontroly ústavnosti predpokladá skúmanie, či všeobecný súd mal právomoc o veci rozhodnúť. Pri skúmaní vecnej opodstatnenosti návrhu ale nejde o to, či všeobecný súd o veci rozhodnúť mohol, ale či o nej rozhodol svojvoľne alebo nie.

### 3.6

Ak by sme ale princíp subsidiarity nechceli chápať ako kompetenčný princíp, ale skôr ako akýsi etalón vhodnosti toho či iného rozhodovacieho mechanizmu v konkrétnom právnom a skutkovom kontexte, je práve skúmanie vecnej opodstatnenosti návrhu priestorom pre jeho individualizovanú aplikáciu. Práve konkrétny právny a skutkový kontext – vrátane jeho „materiálnych“ aspektov, napríklad ústavnej udržateľnosti výkladu všeobecného súdu alebo absencie zjavnej svojvôle pri hodnotení skutkových okolností – je totiž tou referenčnou kategóriou, na základe ktorej je ústavný súd spôsobilý dôjsť k záveru o vlastnej príslušnosti alebo nepríslušnosti na poskytnutie ochrany.

Opäť ale treba zdôrazniť, že takéto uplatnenie subsidiarity je mimoriadne „tvorivé“ v tom, že abstrahuje od jej základného účelu, ktorým je určenie príslušnej rozhodovacej úrovne na základe presných kompetenčných kritérií a že je naopak skúmaním toho, či príslušná rozhodovacia úroveň realizovala svoju právomoc ústavne konformným spôsobom. Pri takomto chápaní má subsidiarita relatívne pohyblivé hranice a znamená jedno jediné: ak všeobecný súd pri realizácii svojej právomoci postupoval svojvoľne alebo dospel k svojvoľnému výsledku, je ústavný súd príslušný takúto svojvoľu napraviť. Ale aby na to ústavný súd vôbec prišiel, musí najskôr uplatniť svoju vlastnú právomoc. Konštatovať nedostatok právomoci vzápätí po jej uplatnení odporuje nielen príslušným ustanoveniam zákona, ale aj elementárnej logike.

## 4. Rekapitulácia

Princíp subsidiarity v kontexte súdnej kontroly ústavnosti môžeme vnímať cez viacero prízem. Z doktrínálneho hľa-

diska môžeme rozlíšiť tzv. separačnú subsidiaritu – ktorá vychádza z predpokladu samostatnosti, oddelenosti a striktno vymedzenej vecnej pôsobnosti všeobecných súdov a ústavného súdu - a tzv. komplementárnu subsidiaritu, opierajúcu sa o predpoklad spolupôsobenia oboch spravodlivostných systémov pri poskytovaní ochrany základným právam a slobodám.

Z hľadiska aplikačnej praxe je najdôležitejšou dichotómia subsidiarita ako kompetenčný princíp verzus subsidiarita ako princíp hodnotenia vecnej opodstatnenosti. Pokiaľ chápeme subsidiaritu ako princíp orientujúci rozdelenie právomocí medzi jednotlivé rozhodovacie úrovne, v kontexte súdnej kontroly ústavnosti sa uplatní len pri skúmaní, či všeobecný súd (i) mal, ale z dôvodov na strane sťažovateľa neuplatnil svoju právomoc o veci rozhodnúť (nepripustný návrh), alebo (ii) túto právomoc uplatňuje v prebiehajúcom konaní (nedostatok právomoci).

Pokiaľ subsidiaritu chápeme ako etalón vhodnosti tohto ktorého rozhodovacieho mechanizmu v konkrétnej veci, uplatní sa pri skúmaní vecnej opodstatnenosti návrhu, resp. jej zjavnej absencie. Kontúry tejto verzie subsidiarity ústavný súd učinil konštantnou súčasťou svojej judikatúry najmä vo vzťahu k podmienkam (zjavná svojvôľa), za ktorých považuje kontrolu postupu a rozhodnutí všeobecných súdov za „oprávnenú“.

V tejto výkladovej schéme môžeme potom, i keď skôr *de lege ferenda* než *de lege lata*, rozlíšiť medzi tzv. procesnou verziou a tzv. materiálnou verziou komplementárnej subsidiarity. Tá prvá prichádza do úvahy v prípade, že dotknuté základné materiálne právo bolo predmetom konania pred všeobecným súdom a je namietaná jeho nedostatočná ochrana. V takom prípade ústavný súd vec meritórne preskúma len v rozsahu jednotlivých aspektov práva na súdnu ochranu, prípadne iných práv s významnými procesno-právnymi konotáciami. Druhá verzia sa uplatní v prípade, že dotknuté materiálne právo nebolo predmetom napadnutého konania a k jeho porušeniu malo dôjsť postupom alebo rozhodnutím všeobecného súdu. V takom prípade ústavný súd nenachádza prekážky pre meritórne preskúmanie veci, ak tomu nebráni zjavný nedostatok vecnej opodstatnenosti návrhu.

Východiská ponúknuté v tomto texte sú jednak len rámcové a jednak chcú byť skôr inšpiráciou pre ďalšie úvahy o „sprehľadnení“ terminologickej mapy subsidiarity než pokusom o vytýčenie jej definitívnej doktrinálnej topografie. Bez takýchto snáh ale konkrétne súradnice vzťahu medzi súdnou kontrolou ústavnosti a všeobecnými súdmi zostanú predmetom *ad hoc* špecifikácie a úsilie adresátov práva

(a tým snád' aj adresátov spravodlivosti) domôcť sa svojich práv rovnako dezorientované ako je dnes, so všetkými dôsledkami, ktoré z toho vyplývajú či už pre povahu a rozsah nápadu na ústavnom súde alebo pre kvalitu prístupu k spravodlivosti vo všeobecnosti.



MGR. ZUZANA DLUGOŠOVÁ

# PRINCÍP SUBSIDIARITY A JEHO PREJAVY V ROZHODOVANÍ ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

*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 SR)*

Prvá časť môjho príspevku bude obsahovať stručný prehľad o tom, ako dnes prevažne vykladá ústavný súd princíp subsidiarity vo svojom rozhodovaní o sťažnostiach podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a v druhej časti sa pokúsím načrtnúť na základe doterajšej judikatúry prístup Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) pri vysporiadávaní sa s namietaním neústavnosti postupov orgánov verejnej správy. Príspevok si nerobí nároky na poskytnutie vyčerpávajúceho prehľadu rozhodovacej činnosti ústavného súdu, vyberá len niektoré z rozhodnutí s cieľom poukázať na nejednotnosť judikatúry, jej praktické dôsledky a predovšetkým, s cieľom vyvolať otvorenú a korektnú diskusiu.

Novelou ústavy účinnou k 1. januáru 2002 sa zmenil koncept ústavnej sťažnosti, ktorá pôvodne pokrývala len ochranu pred zásahmi do základných práv a slobôd prostredníctvom rozhodnutí orgánov štátnej správy a samosprávy. Podľa novej právnej úpravy účinnej od 1. januára 2002 ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických a právnických osôb ak namietajú porušenie svojich základných práv a slobôd nešpecifikujúc subjekt ani spôsob, ktorým do práv môže zasiahnuť. Zákon o organizácii ústavného súdu a o konaní pred ním hovorí v súvislosti s konaním o ústavnej sťažnosti o rozhodnutiach, opatreniach alebo iných zásahoch do základných práv a slobôd.

Dôvodová správa k čl. 127 novely ústavy konštatuje: „Ústavný súd by ...podľa navrhovanej ústavnej úpravy mal získať oprávnenie rozhodovať o ústavnosti právoplatného rozhodnutia .... Aby nedochádzalo k zbytočným konfliktom medzi všeobecnými súdmi a ústavným súdom, sa tiež navrhuje, aby sa právomoc ústavného súdu podľa článku 127 mohla uplatniť len vtedy, ak o ochrane práv a slobôd už podľa platnej právnej úpravy nemôže rozhodovať všeobecný súd. Navrhované riešenie teda rešpektuje zásadu subsidiarity a v jeho zmysle sa fyzická alebo právnická osoba bude môcť v naprostej väčšine prípadov obrátiť so svojou ústavnou sťažnosťou na Ústavný súd Slovenskej republiky iba po tom, ako vyčerpala všetky riadne opravné prostriedky, ktoré jej zákon na ochranu jej práv poskytuje (v prípade súdneho rozhodnutia to znamená iba proti právoplatnému rozhodnutiu všeobecného súdu)... Ustanovenie teda zásadne rozširuje ústavnú ochranu fyzických osôb a právnických osôb v Slovenskej republike a približuje ústavnú úpravu medzinárodnému štandardu a judikatúre medzinárodných orgánov na ochranu základných ľudských práv a slobôd (napr. Európskeho súdu pre ľudské práva).“

Zákonodarca mal teda pri predkladaní zmien v úprave ústavnej sťažnosti zjavne na mysli rozšírenie právomoci ústavného súdu aj v zmysle inštančného postupu prieskumu ústavnosti (teda pôsobenie ústavného súdu ako quasi štvrtej inštancie) aj s cieľom eliminovať počet sťažností prichádzajúcich zo Slovenskej republiky na Európsky súd pre ľudské práva.

Ústavný súd v čase od 1. júla 2001 do 1. januára 2002, kedy boli zrušené ustanovenia o podnete, avšak nová právna úprava o ústavnej sťažnosti ešte nenadobudla účinnosť, sa v niektorých prípadoch nezdráhal rozhodovať aj o materiálnych právach, ktorých porušenie namietali sťažovatelia vo

svojich podaniach proti rozhodnutiam všeobecných súdov. Týka sa to napr. prípadu sťažovateľky, ktorá namietala rozhodnutie Krajského súdu v Prešove, ktorým súd potvrdil rozsudok Okresného súdu v Poprade, podľa ktorého mala sťažovateľka vypratať nájomný byt bez zabezpečenia bytovej náhrady. Sťažovateľka v rozhodnutí súdu vzhľadom na okolnosti prípadu videla porušenia jej práva na súkromie a zásah do nedotknuteľnosti obydla. Ústavný súd v tomto prípade rozhodol o porušení jej materiálnych základných práv – práva na súkromie a nedotknuteľnosti obydla - rozhodnutím Krajského súdu v Prešove. Vo svojom rozhodnutí uviedol, že jeho úloha je obmedzená na kontrolu zlučiteľnosti účinkov výkladu a aplikácie zákonov s ústavou a medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách. Ústavný súd tu, podobne ako na iných miestach konštatuje: „*Pokiaľ ide o základné práva a slobody, ústava rozdeľuje ochranu ústavnosti medzi všeobecné súdy a ústavný súd. Systém tejto ochrany je založený na princípe subsidiarity, ktorý určuje aj rozsah právomoci ústavného súdu pri poskytovaní ochrany základným právam a slobodám vo vzťahu k právomoci všeobecných súdov a to, že všeobecné súdy sú primárne zodpovedné za výklad a aplikáciu zákonov, ale aj za dodržiavanie základných práv a slobôd (čl. 144 ods. 1 a 2, čl. 152 ods. 4)... „Z tohto postavenia ústavného súdu vyplýva, že môže preskúmať také rozhodnutie všeobecných súdov, ak v konaní, ktoré mu predchádzalo, alebo samotným rozhodnutím došlo k porušeniu základného práva alebo slobody. Skutkové a právne závery všeobecného súdu môžu byť teda predmetom kontroly zo strany ústavného súdu vtedy, ak by vyvozené závery boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neospravedlňiteľné a neudržateľné a zároveň by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody.*“ (I. ÚS 13/00)

Počiatočná rozhodovacia činnosť ústavného súdu po novele ústavy však začala svedčiť o tom, že ústavný súd vykladá a aplikuje čl. 127 ods. 1 ústavy aj inak, a to v zmysle relatívne oddelenej pôsobnosti dvoch systémov – systému všeobecného a systému ústavného súdnictva, pokiaľ ide o ochranu základných práv a slobôd, ktorým primárne poskytujú ochranu všeobecné súdy.

V jednom zo svojich prvých rozhodnutí po novele ústavy ústavný súd pri odmietnutí ústavnej sťažnosti pre nedostatok právomoci uvádza: „Základným ústavným predpokladom na vznik právomoci ústavného súdu v konaní o sťažnostiach je to, aby o ochrane tvrdeného porušenia základného práva alebo slobody nerozhodoval iný súd. Tento predpoklad nie je splnený, ako sa domnieva sťažovateľ, vyčerpaním riadnych opravných prostriedkov.“ Súd ďalej

pokračuje, že o ochrane základného práva podľa čl. 19 ods. 1 a 2 ústavy, ktorého porušenie sťažovateľ namietal, rozhoduje všeobecný súd v civilnom procese, a to vylučuje právomoc ústavného súdu podľa čl. 127 ods. 1 ústavy. Ústavný súd tu dokonca dáva návod, keď hovorí, že by to „*muselo byť výslovné upravené napríklad tak, že právomoc ústavného súdu vzniká vtedy, ak už nie je možné proti rozhodnutiu opatreniu alebo inému zásahu všeobecného súdu použiť opravný prostriedok... Citovaný článok ústavy preto mieri na súd, ktorý v súlade so všeobecnou právomocou podľa čl. 142 ods. 1 ústavy má aj zákonom vymedzenú právomoc konať o ochrane konkrétneho základného práva alebo slobody. Ak existuje taký súd, ústavný súd zásadne nie je oprávnený prijať sťažnosť na ďalšie konanie, pretože tomu bráni ústavný princíp subsidiarity právomoci ústavného súdu vyjadrený v čl. 127 ods. 1 ústavy.*“ (II. ÚS 54/02)

Ústavný súd začal vyjadrovať aj právny názor, že ústavný súd nepreskúma rozhodnutia všeobecných súdov, ktorými boli porušené základného práva hmotného charakteru, ktorým mal povinnosť poskytnúť ochranu všeobecný súd. „*Ústavný súd je oprávnený posúdiť neústavnosť konania, resp. rozhodnutia všeobecných súdov, t.j. či v konaní pred nimi nedošlo k porušeniu procesnoprávných princípov konania (čl. 46 až 50 ústavy (II. ÚS 54/02)). Z tohto stanoviska vyplýva, že ústavný súd poskytne ochranu len v prípadoch prístupu k súdu a nedodržania princípov spravodlivého procesu.*

V inom rozhodnutí už ústavný súd opäť zohľadňuje aj možnosť rozhodnúť o porušení materiálnych základných práv rozhodnutím všeobecného súdu, avšak iba v spojení s porušením práva na spravodlivý proces.

V prípade, v ktorom sťažovateľka okrem práva na spravodlivý proces namietala zásah do vlastníckeho práva rozhodnutím všeobecných súdov, sa ústavný súd vyjadril, že do sféry pôsobnosti všeobecných súdov z dôvodov tvrdených sťažovateľkou môže ústavný súd podľa konštantnej judikatúry ústavného súdu zasiahnuť len vtedy, ak by ich rozhodovanie (a jemu predchádzajúci postup) bolo zjavne neospravedlňiteľné a neudržateľné a zároveň by malo za následok porušenie niektorého z princípov spravodlivého procesu, ktoré nebolo napravené ani v inštančnom (opravnom) postupe všeobecných súdov. (IV. ÚS 36/04)

Ako vyplýva z citovaných judikátov, hoci ústavný súd vždy neodmieta poskytnúť ochranu aj materiálnemu právu v spojení s porušením práva na spravodlivý proces, odmieta konštatovať porušenie základného práva rozhodnutím

ústavného súdu bez väzby na procesné právo sťažovateľa. „Čl. 20 ods. 1 ústavy, ako aj čl. 1 dodatkového protokolu predpokladá existenciu vlastníckeho práva sťažovateľa a súčasne taký procesný postup všeobecného súdu v konaní o ochrane vlastníckeho práva, ktorým by sa porušilo niektoré základné právo upravené v čl. 46 až 50 ústavy. Jedine vtedy je ústavný súd oprávnený a povinný posúdiť neústavnosť konania, resp. rozhodovania všeobecných súdov.“ (III. ÚS 20/04)

Ústavný súd teda odmietne sťažnosť aj v prípade, že väzba medzi namietaným základným právom a zásahom do práva na spravodlivý proces sa v namietanom porušení napr. práva na slobodu prejavu implicitne nachádza (čo je aktuálne v mnohých prípadoch), ale sťažovateľ porušenie procesných princípov nenamietal. Sťažovateľ sa domáhal na ústavnom súde vyslovenia porušenia práva podľa čl. 26 ústavy a čl. 10 dohovoru, ku ktorému malo dôjsť tým, že Krajský súd v Bratislave v konaní o ochrane osobnosti potvrdil rozhodnutie Okresného súdu v Pezinku, ktorým súd rozhodol o povinnosť sťažovateľa strpieť ospravedlnenie žalobcovi a zaplatiť náhradu nemajetkovej ujmy v peniazoch vo výške 100 tis. korún. Ústavný súd tu skonštatoval, že keďže sťažnosť k rozhodnutiu ústavného súdu o porušení procesných princípov nesmerovala, „ústavný súd uzavrel, že konanie a rozhodnutie odvolacieho súdu potvrdzujúce rozsudok prvostupňového súdu nemá žiadnu súvislosť so základným právom účastníka tohto konania podľa čl. 26 ústavy...“ (II. ÚS 162/02)

Ústavný súd tiež s odkazom na princíp subsidiarity odkazuje na iný dôvod odmietnutia ústavnej sťažnosti, a to ten, že pokiaľ sťažovateľ neuplatnil rovnaké námietky porušenia konkrétnych základných práv a slobôd pred všeobecným súdom, ústavný súd už na posúdenie namietaného porušenia nemá právomoc. „Z princípu subsidiarity vo vzťahu ústavného súdu ku všeobecným súdom v zmysle čl. 127 ods. 1 ústavy a § 49 zákona o ústavnom súde tiež vyplýva, že v prípade konania pred všeobecnými súdmi musí sťažovateľ ochranu svojich základných práv a slobôd vrátane argumentácie s tým spojenou uplatniť najskôr v tomto konaní a až následne v konaní pred ústavným súdom. Pokiaľ sťažovateľ v rámci ochrany svojich základných práv a slobôd uplatní v konaní pred ústavným súdom argumentáciu, ktorú mohol predniesť, avšak nepredniesol v konaní pred všeobecnými súdmi, ústavný súd na jej posúdenie nemá právomoc.“ (III. ÚS 90/03)

Z uvedeného stručného výberu rozhodnutí vyplýva, že ústavný súd variuje medzi prístupom preskúvania ústav-

nosti rozhodnutí všeobecných súdov výlučne z hľadiska práva na spravodlivý proces (čl. 46 až 50), prípadne z hľadiska porušenia základných práv, ktoré spôsobil všeobecný súd sám svojim konaním a rozhodnutím, a prístupom, kedy sa nezdráha poskytnúť ochranu aj iným základným právam, pokiaľ pri ich ochrane všeobecný súd zlyhal.

To okrem iného v praxi spôsobuje dilemu pre účastníkov, či sa so žiadosťou o ochranu základného práva obrátiť na ústavný súd alebo priamo na Európsky súd pre ľudské práva.

### Preskúvanie ústavnosti postupom orgánov verejnej správy

Ďalší aspekt uplatňovania princípu subsidiarity podľa výkladu ústavného súdu sa prejavuje pri preskúvaní ústavnosti postupov orgánov verejnej správy. Právna úprava Občianskeho súdneho poriadku aj napriek čiastkovým a častým novelám ostáva nejasná a judikatúra ústavného súdu v tejto oblasti nejednotná.

Od 1. januára 2002 bola novelou Občianskeho súdneho poriadku piata časť Správne súdnictvo rozšírená okrem preskúvania zákonnosti rozhodnutí aj na preskúvanie zákonnosti „rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy“. Zákon však „postup“ nijako nedefinoval, okrem konštatovania, že postupom sa rozumie aj nečinnosť orgánu verejnej správy. Z ustanovení OSP nebolo pre účastníka zjavné, akým spôsobom môže súd rozhodnúť o nezákonnosti a samozrejme, súd v rámci správneho súdnictva nebol tým, kto by mohol priznávať pre porušenie základného práva finančné zadosťučinenie. Ďalšou novelou OSP (zákon č. 424/2002 Z. z.) o rok na to, sa rozšírili osobitné druhy konania v časti o správnom súdnictve na konanie proti nečinnosti orgánu verejnej správy (štvrtá hlava) a konanie pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy (piata hlava). Viaceré ustanovenia zákona indikovali, že ide o osobitnú úpravu pri náprave nezákonného postupu, ktorý dovedy v zákone chýbal. Napriek tomuto relatívne systematickému rozdeleniu však vo všeobecných ustanoveniach ako aj v nasledujúcej druhej hlave OSP ostal spolu s preskúmaním zákonnosti rozhodnutí aj postup orgánov verejnej správy bez bližšej procesnej úpravy. Na otázku, prečo je tomu tak, nachádzam dve možné odpovede: 1. postup je len všeobecným pojmom zahŕňajúcim prípadný zásah alebo nečinnosť a zákon len predpokladá, že pri vydaní nezákonného rozhodnutia prichádza často ruka v ruke aj k nezákonnému postupu 2. postup je osobitnou kategóriou, ktorej procesné pravidlá však nie sú žiadnym spôsobom upravené. Obe odpovede sú z hľadiska legislatívnej teórie ale najmä z hľadiska praxe neuspokojivé.

Život totiž prináša situácie, kedy postup orgánu verejnej správy nie je súčasťou rozhodovania a nemožno ho zaradiť ani pod nečinnosť či nezákonný zásah. V takom prípade si môže dotknutá osoba položiť otázku, kam sa so žiadosťou o poskytnutie ochrany obrátiť. 1. Na súd v rámci správneho súdnictva, ktorého spôsob rozhodovania alebo charakter možnej ochrany nie je presne zákonom upravený (z čoho vyplýva, že súd podľa všeobecných pravidiel zrejme nanajvyš konštatuje porušenie zákona postupom orgánu verejnej správy), 2. alebo sa môže obrátiť ústavnou sťažnosťou pre porušenie základného práva alebo slobody priamo na ústavný súd spolu so žiadosťou o priznanie primeraného finančného zadosťučinenia.

Prax ústavného súdu v oblasti rozhodovania o sťažnostiach proti postupom orgánov verejnej správy, ktorými bolo zasiahnuté do základných práv a slobôd je v tomto smere nejednoznačná. Ústavný súd aj tu posudzuje svoju právomoc konať rozdielne.

Ústavný súd napríklad rozhodol o porušení základného práva sťažovateľa vyhľadávať a prijímať informácie postupom a rozhodnutím Mestského zastupiteľstva v Považskej Bystrici, keď mestské zastupiteľstvo odhlasovalo, že sťažovateľ nesmie vyhotoviť fotografický záznam z ich hlasovania. Ústavný súd sa v náleze so svojou právomocou vysporiadal strohou vetou, že sťažnosť podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde prijal uznesením č.k. IV. ÚS 40/03-17 z 13. marca 2003 na ďalšie konanie .  
(IV. ÚS 40/03)

V takmer totožnej veci však iný senát ústavného súdu, keď sa sťažovatelia domáhali ochrany práva prijímať informácie účasťou na zasadnutí komisie mestského zastupiteľstva z dôvodu prerokovania veci, ktorá bola predmetom záujmu verejnosti, súd konštatoval, že postup komisie možno v súlade s novelou OSP napadnúť priamo žalobou v správnom súdnictve, „*ktorého kompetencia sa rozšírila aj na preskúmanie zákonnosti postupov orgánov verejnej správy. (§ 244 Občianskeho súdneho poriadku). Táto kompetencia rozšírila princíp subsidiarity právomoci ústavného súdu vyjadrený v čl. 127 ods. 1....*“  
(II. ÚS 148/02)

Iným typickým príkladom postupu, ktorý nemožno zaradiť pod nezákonný zásah bolo tiež opatrenie oddelenia hraničnej kontroly Policajného zboru v Holíči, ktorým polícia odoprela trom občanom Českej republiky vstup na územie Slovenska. Dôvodom zákaz vstupu bolo, že sa majú zúčastniť na akcii, ktorá je „zakázaná“. Sťažovatelia však tvrdili, že vedia preukázať, že akcia zakázaná nebola a že zákaz

vstupu bol neodpodstatený. Obrátili sa preto so sťažnosťou na ústavný súd pre porušenie ich slobody pohybu. Ústavný súd v tomto prípade napriek argumentom sťažovateľa o neefektívnosti prípadného púheho deklarovania porušenia práva (keďže všeobecný súd nemôže rozhodnúť o primeranom finančnom zadosťučinení), konštatoval, že právny názor sťažovateľov „*nemohol viesť k jednoznačnému záveru o vylúčení preskúmvacej právomoci príslušného všeobecného súdu*“, pričom formalisticky odkázal na znenie čl. 46 ods. 2 ústavy, z ktorého vyplýva, že z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.  
(I. ÚS 231/03)

Ústavný súd tu vyjadril tézu, že iba všeobecný súd môže rozhodnúť o tom, či je žaloba prípustná. Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „Európsky súd“) už v súvislosti s efektívnym prostriedkom nápravy viacnásobne konštatoval, že v zmysle čl. 35 Dohovoru považuje za efektívny prostriedok nápravy taký, ktorý je dostupný a umožňuje dosiahnuť nápravu alebo zadosťučinenie za namietané porušenia. Existencia prostriedku nápravy musí byť dostatočne konkrétna, nie len v teórii ale aj v praxi, v opačnom prípade nemá požadovanú dosiahnuteľnosť a účinnosť. (Feldek v. Slovensko, 15. 6. 2000, the Vernillo v. Francúzsko, 20. 2. 1991, the Johnston and Others v. Írsko, 18. 12. 1986). Vo viacerých rozhodnutiach Európskeho súdu týkajúcich sa Slovenska súd pripomína, že žaloba, ktorá nemá dostatočné vyhliadky na úspech pri uplatnení náhrady nemajetkovej ujmy, je takým prostriedkom nápravy, ktorý nemusí byť v konaní pred Európskym súdom vyčerpaný (prípady: Žiačik, J.K., Havalá proti Slovenskej republike).

Ústavný súd teda podľa okolností prípadu rozhoduje a poskytuje ochranu základných právam a slobodám porušeným postupmi orgánov verejnej správy alebo rozhodovať odmieta s formálnym odkazom na príslušnosť všeobecných súdov, pričom sa väčšinou nezaobera (alebo sa odmieta zaoberať) úvahami o efektívnosti takéhoto prostriedku nápravy. Kritériá, podľa ktorých postupuje, sa však vzhľadom na rozdielny prístup a výklad ústavného súdu nedajú zovšeobecniť, a preto ani predvídať. Ústavný súd napríklad prijal na ďalšie konanie a rozhodoval o sťažnosti, v ktorej sa sťažovateľ domáhal, aby súd vyslovil, že konaním mesta Michalovce v rámci výberového konania boli porušené jeho základné práva a slobody (III. ÚS 102/01). V inom prípade sťažovateľa, ktorý sa domáhal ochrany práva zhromažďovať sa proti postupu Miestneho úradu mestskej časti Bratislava – Staré Mesto, ktoré na konanie zhromaždenia vyžadovalo namiesto oznámenia v zmysle zákona aj povolenie mesta, ústavný súd sťažnosť odmietol pre nedostatok právomoci.

(IV. ÚS 65/05) Podľa ústavného súdu „*princíp subsidiarity právomoci ústavného súdu je ústavným príkazom pre každú osobu. Preto každá osoba, ktorá namieta porušenie jej základného práva, musí rešpektovať postupnosť tejto ochrany a požiadať o ochranu ten orgán verejnej moci, ktorý je kompetenčne predsunutý pred uplatnenie právomoci ústavného súdu.*“

### **Záver:**

Pre poskytnutie efektívnej ochrany, ako aj z hľadiska právnej istoty občanov by bola prínosnou zmena Občianskeho súdneho poriadku, ktorá by upresnila jednotlivé druhy konaní pri poskytovaní ochrany pred nezákonnými rozhodnutiami a inými zásahmi orgánov verejnej správy. Ak však bude preskúmvanie postupov orgánov verejnej správy jednoznačne zverené všeobecným súdom, je otázne, do akej miery bude pre účastníkov konania dostatočná právomoc všeobecného súdu, ktorá spočíva len v možnosti konštatovať porušenie zákona pri postupe orgánov verejnej správy.

Keďže v spomenutých prípadoch väčšinou žiadna iná náprava okrem náhrady nemateriálnej ujmy už nie je možná, možno bude táto právomoc (aj z hľadiska zjednocovania judikatúry všeobecných súdov) predsa len prospešnejšou v rukách ústavného súdu. Je pravdou, že od júla roku 2004 bude účinný zákon o zodpovednosti za škodu pri výkone verejnej moci, ktorý vytvorí možnosť domáhať sa na všeobecnom súde okrem náhrady škody aj náhrady nemajetkovej ujmy. Tu treba posúdiť, či bude z hľadiska fungovania súdnictva, ale aj pre účastníkov samotných hospodárne a efektívne dvojité uplatňovanie ochrany práva (prostredníctvom systému správneho súdnictva a systému všeobecného súdnictva).

Pri interpretovaní a uplatňovaní princípu subsidiarity stojí pred ústavným súdom otázka, ako bude, alebo by mal byť interpretovaný pojem v čl. 127 ods. 1 ústavy „iný súd“ - inými, slovami - či sa ústavný súd bude zaoberať preskúmvaním ústavnosti rozhodnutí všeobecných súdov. V prípade, že áno, stojí v druhom slede otázka, či ústavnému súdu stojí v ceste prekážka, aby poskytol ochranu hmotným základným právam aj v prípadoch, kedy sťažovatelia zároveň nenamietajú porušenie spravodlivého procesu (keď sa porušenie týchto práv v porušení procesných princípov implicitne nachádza) alebo, formulované všeobecnejšie, v prípadoch, kedy sú právne a skutkové závery všeobecných súdov z ústavného hľadiska neakceptovateľné.

JUDR. LAJOS MÉSZÁROS

# PRINCÍP SUBSIDIARITY V ROZHODNUTIACH ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Zložitost problematiky ústavno-právnych vzťahov medzi Ústavným súdom Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) a všeobecnými súdmi najvýznamnejšie charakterizuje aplikácia princípu subsidiarity v rozhodnutiach ústavného súdu.

Ambíciou tohoto stručného príspevku je poukázať na základné prístupy ústavného súdu k princípu subsidiarity, pričom za najpriradenejší komentár majú poslúžiť interpretované a aplikované ustanovenia ústavy, teda niektoré relevantné judikáty ústavného súdu.

Ústavné vymedzenie vzájomného vzťahu ústavného súdu a všeobecných súdov je ustanovené najmä v čl. 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), podľa ktorého 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.

Predovšetkým treba uviesť, že sťažnosť podľa čl. 127 ods. 1 ústavy (ďalej len „ústavná sťažnosť“) predstavuje špecifický prostriedok ochrany *základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom* (ďalej len „kvalifikovaná medzinárodná zmluva“). To znamená, že ústavnú sťažnosť je možné podať iba za určitých okolností a ústavný súd sa ňou nemusí *vecne* vždy zaoberať, ale len v niektorých ústavou a zákonom vymedzených prípadoch. V tejto súvislosti sa často zdôrazňuje, že ústavný súd nie je ďalšou, superrevíznou inštanciou a nemá preto neobmedzené prieskumné právo predchádzajúcich konaní a rozhodnutí.

Nestačí preto, aby bolo napadnuté rozhodnutie objektívne vadné, ale táto vadnosť musí spočívať v nerešpektovaní ústavou a kvalifikovanými medzinárodnými zmluvami garantovaných základných práv a slobôd.

Z čl. 127 ods. 1 ústavy vyplýva, že ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach týkajúcich sa porušenia základných práv a slobôd vtedy, *ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.*

Podľa § 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 (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) sťažnosť nie je prípustná, ak sťažovateľ nevyčerpal opravné prostriedky alebo iné právne prostriedky, ktoré mu zákon na ochranu jeho základných práv alebo slobôd účinne poskytuje a na ktorých použitie je sťažovateľ oprávnený podľa osobitných predpisov (ods. 1). Ústavný súd neodmietne prijatie sťažnosti, aj keď sa nesplnila podmienka podľa odseku 1, ak sťažovateľ preukáže, že túto podmienku nesplnil z dôvodov hodných osobitného zreteľa (ods. 2).

Z citovaného čl. ústavy a ustanovenia zákona o ústavnom súde vyplýva ďalšia špecifickosť ústavnej sťažnosti, ktorá spočíva v tom, že k jej podaniu môže zásadne (výnimky sú zakotvené v § 53 ods. 2 zákona o ústavnom súde) dôjsť až subsidiárne.

Ako je známe, pojem „subsidiarita“ má svoj pôvod v pápežských encyklikách (z latinského subsidium - pomoc) a znamená princíp organizácie spoločnosti, kde spoločnosť vyššia má vychádzať zo spoločnosti nižšej. Inak povedané, k presunu práv na vyššiu úroveň má dôjsť len vtedy, ak nižší stupeň nie je schopný zabezpečiť ich efektívny výkon.

Uvedenú zásadu subsidiarity ústavný súd na ústavno-právne vzťahy vznikajúce medzi ním a všeobecnými súdmi vyložil napr. v uznesení I. ÚS 33/03 keď judikoval:

Všeobecné súdy, ktoré sú v súdnom konaní povinné vykladať a aplikovať príslušné zákony na konkrétny prípad v súlade s ústavou alebo medzinárodnou zmluvou o ľudských právach, sú primárne zodpovedné aj za dodržiavanie tých práv a základných slobôd, ktoré ústava alebo medzinárodná zmluva dotknutým fyzickým osobám alebo právnickým osobám zaručuje. V zásade len po vyčerpaní opravných prostriedkov, ktoré im priznáva príslušný procesný a hmotnoprávny predpis, môže byť prípustná sťažnosť na ústavný súd podľa čl. 127 ods. 1 ústavy.

Ak teda ústavnoprávnou sťažnosť možno podať až po vyčerpaní všetkých iných prostriedkov nápravy na ochranu práva, ktoré ponúka vnútroštátny právny poriadok, to znamená, že v prípade ústavnej sťažnosti sa nejedná o riadny alebo mimoriadny opravný prostriedok v tradičnom procesno-právnom zmysle.

Eventuality subsidiarity sú rôznorodé. Klasická subsidiarita je vyjadrená v neprípustnosti, ale pomerne často je tento princíp vyjadrený v rozhodnutiach ústavného súdu aj nedostatkom právomoci ústavného súdu. Pojem neprípustnosť a právomoc v danom kontexte nemusí zákonite stáť vedľa seba, ale môže sa aj „prekrývať“. Ak je totiž daná právomoc všeobecného súdu, konanie na ústavnom súde je neprípustné. Z opaku potom môže vyplývať, že ak konanie na ústavnom súde je neprípustné, nie je daná ani právomoc ústavného súdu, pretože právomoc konať majú všeobecné súdy.

Ústavný súd vo svojich rozhodnutiach tiež konštatoval, že namietané porušenie niektorého zo základných práv alebo slobôd nezakladá automaticky aj právomoc ústavného súdu na konanie o nich. Pokiaľ ústavný súd pri predbežnom prerokovaní sťažnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby zistí, že ochrany toho základného práva alebo slobody, porušenie ktorých namieta, sa sťažovateľ môže domôcť využitím jemu dostupných a aj účinných právnych prostriedkov nápravy pred iným súdom, musí takúto sťažnosť odmietnuť z dôvodu nedostatku svojej právomoci na jej prerokovanie (napr. I. ÚS 103/02).

Nedostatok právomoci ústavného súdu nachádza v rozhodnutiach ústavného súdu viacero podôb. Napr. nedostatok právomoci a) *rationae temporis*, b) *rationae materiae*, c) *rationae personae*.

a) V zmysle konštantnej judikatúry ústavného súdu tento nemá právomoc *rationae temporis* skúmať a rozhodovať o porušení základných práv a slobôd, ktoré nastalo pred dňom, keď bol ústavný súd konštituovaný a keď nadobudol účinnosť zákon o ústavnom súde, t. j. pred 15. februárom 1993

(*mutatis mutandis* I. ÚS 49/93, I. ÚS 15/97 atď.). Ústavný súd potvrdil aplikabilitu tejto judikatúry aj v období po nadobudnutí účinnosti novej úpravy ochrany ústavou garantovaných práv a slobôd, ktorá nadobudla účinnosť 1. januára 2002 (napríklad I. ÚS 34/02).

b) Podľa čl. 127 ústavy predmetom ochrany ústavného súdu sú len základné práva alebo slobody fyzických osôb alebo právnických osôb, alebo ich ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z príslušnej medzinárodnej zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, pričom ochrana podľa uvedeného článku ústavy sa poskytuje voči nositeľom verejnej moci. Sťažovatelia, konkrétne Slovenská republika, zastúpená Okresnou prokuratúrou Bratislava III. a generálny prokurátor Slovenskej republiky, ktorí sú sami nositeľmi verejnej moci, sa nemôžu domáhať ochrany podľa čl. 127 ústavy, preto je ich sťažnosť nezlučiteľná *rationae materiae* a *rationae personae* s týmto článkom ústavy.

(I. ÚS 69/04)

c) Sťažnosť podľa čl. 127 ústavy je garanciou ochrany základných práv a slobôd pred ich porušovaním verejnou mocou, a nie pred ich porušovaním fyzickými osobami alebo právnickými osobami, ktoré verejnú moc nevykonávajú (...). Pokiaľ ide o kandidátov na funkciu prezidenta, je jeho sťažnosť nezlučiteľná *rationae personae* s čl. 127 ústavy, pretože bola podaná proti fyzickým osobám.

(I. ÚS 57/04)

Okrem toho, že k podaniu ústavnej sťažnosti môže zásadne dôjsť až subsidiárne, treba poukázať aj na to, že ústavná sťažnosť nemá suspenzívne ani devolutívne účinky. To jednak znamená, že podaním ústavnej sťažnosti sa neprerušuje právoplatnosť napadnutých rozhodnutí a znamená i to, že vzhľadom na osobitné postavenie ústavného súdu sa konanie neprenáša na vyššiu, nadriadenú inštanciu, pretože „ústavný súd nie je nadriadeným orgánom všeobecných súdov“.

(napr. III. ÚS 7/02)

Ústavný súd sa síce pri svojej rozhodovacej činnosti riadi princípom minimalizácie zásahov do rozhodovacej činnosti súdov (a iných orgánov verejnej moci), v zmysle pozitívneho prístupu k subsidiarite však pomerne často preskúmava a vyslovuje porušenie predovšetkým ústavnoprocesných princípov v postupoch a rozhodnutiach všeobecných súdov.

Bolo to tak napr. aj v náleze I. ÚS 230/2003, z ktorého medzi inými vyplýva: „Pretože najvyšší súd nepostupoval v súlade s princípom rovnosti zbraní a princípom kontraktornosti konania (...), porušil napadnutým rozsudkom právo na spravodlivé súdne konanie v zmysle čl. 6 ods. 1 dohovoru a čl. 14 ods. 1 paktu“.

Ústavný súd však preskúmava a vyslovuje porušenie základných práv a slobôd aj v takých prípadoch, pokiaľ sú

samostatne napadnuté iba materiálne práva. Napr. vo svojom náleze sp. zn. I. ÚS 23/01 usúdil, že „v danej veci vzhľadom na to, že sťažovateľom nemohla byť poskytnutá náležitá súdna ochrana a v zmysle čl. 20 ods. 1 ústavy a podľa čl. 1 dodatkového protokolu im nebolo umožnené pokojné užívanie svojho vlastníctva k tej časti domovej nehnuteľnosti, ktorá nebola dotknutá napadnutým uznesením krajského súdu, tento stav zasiahol do ich vlastníckeho práva, ktoré obmedzil. Vzhľadom na dĺžku trvania tohto obmedzenia (poldruha roka) v okolnostiach danej veci ústavný súd zistil, že toto obmedzenie bolo neprimerané, a preto konštatoval porušenie čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy, ako aj porušenie čl. 1 dodatkového protokolu.“

Podstata toho, že vyslovenie porušenia ústavnoprocených princípov v rozhodovacej činnosti ústavného súdu je frekventovanejšia, než vyslovenie porušenia iba samostatne napadnutého hmotného základného práva, spočíva najmä v tom, že spravidla je nelogické porušenie hmotného základného práva, ak inak všeobecný súd neporušil právo na spravodlivý proces. Inak a zjednodušene povedané, ak sa sťažovateľ pred ústavným súdom nedomáha aj porušenia základného práva na spravodlivé súdne konanie, ale iba vyslovenia porušenia materiálneho základného práva, logicky treba predpokladať, že všeobecné súdy aplikovali zákonné ustanovenia ústavne konformným spôsobom a tieto aj ústavne konformným spôsobom interpretovali. Vyslovenie porušenia iba základného práva hmotného, bez porušenia práva na spravodlivé súdne konanie prichádza do úvahy najmä v takom prípade, ak samostatne napadnuté základné právo hmotné implikuje v sebe aj potrebu minimálnej garancie procesnej povahy. Napr. slovné spojenie „právo na ochranu“, ktoré je zakotvené aj v čl. 20 ods. 1 ústavy (viď. I. ÚS 23/01).

Subsidiaritu ústavnej sťažnosti charakterizoval nemecký Spolkový ústavný súd tým spôsobom, že sa nejedná o právny prostriedok, ktorý by mohol byť využitý vedľa iných prostriedkov, ale že je prípustný len vtedy, pokiaľ cez vyčerpanie riadnych procesných možností dôjde k porušeniu základných práv. V žiadnom prípade tak ústavná sťažnosť nepredstavuje „zjednodušenie alebo obchádzanie inak stanoveného právneho spôsobu“, ale jedná sa o začatie úplne nového konania, ktoré je charakteristické tým, že je celkom nezávislé na ďalších konaniach. (In *Maunz/Schmidt – Bleibtreu/Klein/Ulsamer, Bundesverfassungsgerichtsgesetz – Kommentar*, C. H. Beck, 1999)

Špecifickosť ústavnej sťažnosti spočíva teda aj v tom, že o nej rozhoduje zvláštny orgán, ústavný súd, ktorý je konštituovaný priamo ústavou (t. j. originárne), má právo

zasahovať do činnosti zákonodarnej moci, výkonnej moci, súdnej a samosprávnej a „podieľa sa na celkovej súhre vrcholných ústavných orgánov ochranou ústavnej rovnováhy a garancií demokratickej a ústavnej funkcie štátneho mechanizmu, ako aj ústavných práv občanov“ (In *V. Klokočka, Úloha Ústavného soudu při kontrole ústavnosti soudní činnosti, Právní rádce č. 9/1998*). Ústavný súd pri svojom rozhodovaní zásadne nie je viazaný bežnými zákonmi (samozrejme okrem zákona o ústavnom súde) a podzákonnými právnymi predpismi, ale len ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách. Z toho vyplýva, že jeho úlohou nie je ochrana zákonnosti, ale ústavnosti, a že práve z hľadiska ústavnosti musí hodnotiť dôvodnosť či naopak nedôvodnosť ústavných sťažností.



JUDR. STANISLAV PAZDERKA

# VZTAH OBECNÝCH SOUDŮ A ÚSTAVNÍHO SOUDU V ČESKÉ REPUBLICE

Ústavní soud ČR je podle čl. 83 Ústavy soudním orgánem ochrany ústavnosti, je zařazen systematicky do hlavy čtvrté Ústavy (Moc soudní), není však součástí soustavy obecných soudů (čl. 91 odst. 1 Úst), ani netvoří její vrchol (čl. 92 Úst). Ústavní soud se skládá z 15 soudců, kteří jsou jmenováni na deset let prezidentem republiky poté, kdy s jejich jmenováním vysloví souhlas Senát Parlamentu ČR.

Obecné soudy se musí obrátit na Ústavní soud, má-li soud za to, že zákon, který má použít, je v rozporu s ústavními zákony nebo mezinárodní smlouvou. V takovém případě, přeruší jimi vedené řízení a vyčkají rozhodnutí Ústavního soudu o neústavnosti zákona (čl. 95 odst. 2 Úst). Ústavnímu soudu naopak přísluší podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Úst rozhodovat o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod (dále § 72 zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ČR ve znění zák. č. 83/2004 Sb., účinnost od 1. dubna 2004).

## **Ústavní stížnost může směřovat proti jakémukoliv:**

- pravomocnému rozhodnutí orgánu veřejné moci
- opatření nebo jinému zásahu orgánu veřejné moci

Orgánem veřejné moci je jakýkoliv orgán, který autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů (nález č. 1 Ústavního soudu ČSFR), veřejná moc je vykonávána prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní a za určitých podmínek i prostřednictvím dalších subjektů. Ústavní soudnictví a pravomoc Ústavního soudu v individuálních věcech jsou v ČR vybudovány především na zásadě přezkumu věci pravomocně skončených (a kasace pravomocných rozhodnutí), v nichž protiústavnost nelze napravit jiným způsobem, tedy především procesními prostředky, vyplývajícími z příslušných procesních norem upravujících to které řízení či tu kterou materii; pravomoc Ústavního soudu směřuje vůči pravomocným rozhodnutím orgánů veřejné moci a pravomoc přezkumu jejich „jiného zásahu“ je

v podstatě jinak nezbytnou výjimkou, u níž však podmínka nemožnosti nápravy protiústavnosti jiným způsobem musí být zachována. Pojem jiného zásahu orgánu veřejné moci nutno proto chápat tak, že zpravidla půjde o převážně jednorázový, protiprávní, a zároveň protiústavní útok těchto orgánů vůči základním ústavně zaručeným právům (svobodám), který v době útoku představuje trvalé ohrožení po právu existujícího stavu, přičemž takový útok sám není výrazem (výsledkem) řádné rozhodovací pravomoci těchto orgánů a jako takový se vymyká obvyklému přezkumnému či jinému řízení; z této fakticity musí posléze vyplynout, že důsledkům „takového zásahu orgánu veřejné moci“, neplynoucím z příslušného rozhodnutí, nelze čelit jinak, než ústavní stížností, příp. nálezem Ústavního soudu, obsahujícím zákaz takového zásahu. Tato podmínka není přirozeně splněna tam, kde poškozenému je k dispozici obrana daná celým právním řádem republiky. (nález III. ÚS 62/95, sv. 4. s. 243). Jiný zásah orgánu veřejné moci, který má charakter jednorázového zásahu, který již v době zahájení řízení o ústavní stížnosti skončil a jehož důsledky přetrvávají toliko v procesní oblasti následného řízení, resp. řízení, jehož je součástí; obnovení statut quo ante, stejně jako zákaz pokračování v porušování práva (svobody) adresovaný kterémukoliv orgánu veřejné moci, jsou proto pojmově vyloučeny. (nález III. ÚS 287/96, sv. 8, s. 126).

## **Podmínkami řízení jsou:**

- aktivní legitimace: fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem,
- vyčerpání všech procesních prostředků (neplatí pro takový opravný prostředek, který orgán, jenž o něm rozhoduje, může odmítnout jako nepřipustný z důvodů záviselých na jeho uvážení) - § 75 odst. 2 ZUS
- obecné náležitosti návrhu dle ZUS
- lhůta: 60 dnů
- v případě, že zákon poskytuje stěžovateli možnost podat opravný prostředek - od doručení procesního prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje;

takovým prostředkem se rozumí řádný opravný prostředek, mimořádný opravný prostředek, vyjma návrhu na obnovu řízení, a jiný procesní prostředek k ochraně práva, s jehož uplatněním je spojeno zahájení soudního, správního nebo jiného právního řízení,

- v případě, že zákon procesní prostředek k ochraně práva stěžovateli neposkytuje - ode dne, kdy se stěžovatel o zásahu orgánu veřejné moci do jeho ústavně zaručených základních práv nebo svobod dozvěděl, nejpozději však do jednoho roku ode dne, kdy k takovému zásahu došlo.

### **Některé závěry rozhodovací praxe Ústavního soudu**

#### **1. vymezení toho, co je a co není protiústavní**

Porušení některého z norem podústavního práva a to v důsledku svévole (např. nerespektováním kogentní normy) a nebo v důsledku interpretace, jež je v extrémním rozporu s principy spravedlnosti (např. přepjatý formalismus), pak zakládá dotčení na základním právu a svobodě. (III. ÚS 224/98, sv. 15, s. 7)

#### **2. meze zkoumání**

Ochranu ústavnosti nutno spojovat s minimalizací zásahů do pravomoci jiných orgánů, jinak řečeno, pokud je nálezen zrušujícím rozhodnutí o posledním opravném procesním prostředku, který zákon k ochraně poskytuje, vytvořen procesní prostor pro ochranu tohoto práva uvnitř soustavy obecných soudů, pak pro ústavní posouzení rozhodnutí obecného soudu platí subsidiarita hmotněprávního k procesněprávnímu přezkumu.

(III. ÚS 205/97, sv. 9, s. 375)

#### **3. důvěra v doslovný výklad zákona**

Soudy nejsou absolutně vázány doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůli; rozhodnutí soud se musí zakládat na racionální argumentaci.

(Pl. ÚS 21/96, sv. 7, s. 87)

#### **4. respektování složitosti případu**

Soudy často aplikují jednoduchým legalistickým výkladem práva a právní normy ve zdánlivě jednoduchých případech, přičemž opomíjejí, že věci se mohou týkat také související právní principy a hodnoty, ať již psané v textu právních předpisů nebo vyjádřené v abstraktní formě v ústavě nebo v ustanoveních majících charakter rekurzů na extralegální systémy, jako jsou dobré mravy, zásady poctivého obchodní-

ho styku nebo vyplývající z právního řádu jako významového celku (IV. ÚS 215/94, sv. 3, s.227)

#### **5. kritika zákonného pozitivismu**

Nelze hledat účel a význam zákona jen v jeho slovech, protože v právním předpisu jsou a musí vždy být obsaženy i principy uznávané demokratickými právními státy. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu. Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně nebo v důsledku nevdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.

(IV. ÚS 275/96, sv. 6, s. 249, Pl. ÚS 33/97, sv. 9, s. 399)

#### **6. formalismus v rozhodovací praxi**

Doslovné lpění na splnění procesních podmínek a předpokladů přeslušných úkonů – k němuž došlo v této konkrétní souzené věci – nesmí ve svém důsledku vést k nadměrnému formalismu, a tedy i k vytváření neústavních překážek, bránících v přístupu k soudům.

(I. ÚS 89/02, sv. 26, s. 135)

#### **7. význam judikatury obecných soudů**

Judikatura není v českém právním systému závazná. V případě, že obecný soud při svém rozhodování přihlíží k judikatuře, měl by mít na zřeteli, že její ustálenost a platnost jsou odvislé od vývoje, který je odrazem daných společenských a ústavněprávních podmínek.

(IV. ÚS 200/96, sv. 6, s. 387)

Porušení zaručených práv nastává i v situaci odklonu od ustálené rozhodovací praxe nadto usměrňované opakovanými rozhodnutími a stanovisky Nejvyššího soudu ČR, aniž by obecné soudy nižšího stupně dostatečným způsobem vyložily důvody, pro které ustálenou rozhodovací praxi odmítají.

(III. ÚS 470/97, sv. 16, s. 203)

#### **8. předvídatelnost rozhodování obecných soudů a meze nezávislosti**

Nezávislost rozhodování obecných soudů se uskutečňuje v ústavním a zákonném procesněprávním a hmotněprávním rámci. Procesněprávní rámec představují především principy řádného a spravedlivého procesu, jak vyplývají z čl. 36 a násl. Listiny základních práv a svobod, jakož i z čl. 1 Ústavy ČR. Jedním z těchto principů, představujícím součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu a vylučujícím libovůli při rozhodování, je i povinnost soudu svoje rozhodnutí odůvodnit. Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé.

Pokud jsou závěry soudu v extrémním nesouladu s vykonávanými skutkovými zjištěními anebo z nich v žádné možné interpretaci odůvodnění soudního rozhodnutí nevyplývají, nutno takovéto rozhodnutí považovat za protiústavní. (III. ÚS 84/94, sv. 3, s. 257)

### 9. závaznost rozhodnutí Ústavního soudu pro soudy obecné

Lze zřejmě souhlasit s tím, že – obecně řečeno – jde o rozhodnutí v konkrétních věcech, jimiž se v určitém konkrétním případě obecný soud necítí vázán; zevšeobecnění však není na místě. To neznamená, že právní názor Ústavního soudu, uvedený v odůvodnění takového nálezu, je bez jakéhokoliv právního významu, protože není interpretací určitého zákonného ustanovení, ale výrazem či obrazem aplikace Ústavy, Listiny, či odpovídající mezinárodní smlouvy. Obecně negativní přístup k takovému právnímu názoru vyvolává pak nejistotu, zda soud skutečně plní dispozici čl. 90 Ústavy, že je povolán především k tomu, aby zákonem stanoveným postupem poskytoval ochranu právům. Musí si totiž být vědom toho, že pokud právní názor Ústavního soudu k konkrétním případě nehodlá vzít na vědomí, v případném řízení o ústavní stížnosti bude s největší pravděpodobností Ústavní soud judikovat ve smyslu svého předchozího rozhodnutí. Obecné nerespektování rozhodovací praxe, vedoucí k odlišným rozhodnutím ve stejné otázce, má dopad na pocit právní jistoty občanů, která je nezbytným důsledkem demokratické povahy ústavního státní a odpovídá kvalitě chování právního státu, které je nejen ve shodě s formálněprávními předpisy, ale je také spravedlivé. (I. ÚS 70/96, sv. 7, s. 194)

## DRUHÁ ČASŤ

# ZÁVERY Z DISKUSIE

*Diskusia účastníkov sa v niesla v duchu snahy hľadania odpovedí na základnú otázku, či je rozdelenie právomocí pri ochrane základných práv a slobôd medzi všeobecné súdy a Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) jednoznačné a či možno problémy, ktoré v tejto súvislosti vznikajú, považovať za bariéru v prístupe k spravodlivosti. Diskutujúci sa venovali aj problematike kritérií a charakteru preskúmavania rozhodnutí všeobecných súdov a osobitne otázke preskúmavania postupov orgánov verejnej správy. Účastníci sa nevyhli ani praktickým otázkam, ako je prístup k rozhodnutiam ústavného súdu na internete, výber sudcov ústavného súdu a načrtli víziu postavenia ústavného súdu v systéme výkonu spravodlivosti v budúcnosti.*

### K OTÁZKE JEDNOZNAČNOSTI ROZDELENIA PRÁVOMOCI MEDZI VŠEOBECNÉ SÚDY A ÚSTAVNÝ SÚD

Znenie čl. 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ktoré vytvára rámec pre rozdelenie právomoci medzi všeobecné súdy a ústavný súd – „ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických alebo právnických osôb ....., ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd“ – bolo podľa diskutujúcich interpretovateľné niekoľkými spôsobmi:

- a) ak o ochrane **už** nerozhoduje iný súd
- b) ak o ochrane nerozhoduje **vôbec** iný súd
- c) **teraz**, v tomto čase o nej nerozhoduje iný súd

Vzhľadom na nejednotnosť judikatúry ústavného súdu v tejto oblasti sa v diskusii objavila otázka správnosti alebo vhodnosti formulácie článku 127 ods. 1 ústavy. Väčšina diskutujúcich sa zhodla na tom, že formuláciou „ak o ochrane nerozhoduje iný súd“ mal ústavodarca na mysli prekážku litispendencie, teda situáciu, keď o spore, v ktorom vstupuje do hry otázka základných práv a slobôd, rozhoduje v tom istom čase všeobecný súd. Z judikatúry však vyplýva, že ústavný súd často zamieňa pri odmietaní sťažností nedostatok právomoci (čo je práve prekážka litispendencie) a neprípustnosť z dôvodu zmeškania lehoty resp. nevyužitia účinného prostriedku nápravy. Pri interpretácii slovného spojenia „ak o ochrane týchto práv a slobôd

nerozhoduje iný súd“ je potrebné vychádzať z celého kontextu tohto ustanovenia, ako aj zo znenia dôvodovej správy, z ktorej vyplýva, že účelom je poskytnúť účinný prostriedok nápravy vo forme ústavnej sťažnosti pred tým, ako sa sťažovatelia budú obracať na Európsky súd pre ľudské práva pre porušenie ich práv a slobôd spôsobených rozhodnutím vnútroštátnych všeobecných súdov.

Za hlavnú bariéru bola označená právna neistota v otázke, ktorý prostriedok možno na vnútroštátnej úrovni považovať za účinný, ktorý je potrebné vyčerpať predtým, ako sa sťažovateľ môže obrátiť na Európsky súd pre ľudské práva. Účastníci musia tejto neistote čeliť vďaka judikatúre ústavného súdu, ktorá nedáva jasné odpovede v otázke právomoci ústavného súdu pri preskúvaní rozhodnutí všeobecných súdov, keď účastníci namietajú porušenie svojich základných práv a slobôd. Dôsledkom toho je časté obracanie sa účastníkov na viacero súdnych inštitúcií naraz „pre istotu“, keďže účastník ani jeho advokát si nemôže byť istý, ako bude jeho sťažnosť v otázke právomoci ústavného súdu posúdená. Aj keď ústavná sťažnosť je v zmysle aktuálnej právnej úpravy potrebné považovať za efektívny prostriedok nápravy, negatívnym dôsledkom častého odmietania ústavného súdu zaoberať sa sťažnosťami proti rozhodnutiam všeobecných súdov v otázkach porušenia základných práv a slobôd môže byť spochybnenie účinnosti tohto právneho inštitútu aj pred samotným Európskym súdom pre ľudské práva.

Ako ďalšia bariéra bola indentifikovaná skutočnosť, že ústavný súd často nejednotne rozlišuje dôvody odmietania ústavných sťažností pre neprípustnosť, nedostatok právomoci alebo pre zjavnú neopodstatnenosť. Bolo by tiež žiaduce, aby ústavný súd transparentnejšie a presvedčivejšie odôvodňoval rozhodnutia o odmietnutí sťažnosti. V zmysle kritérií rozhodovania všeobecných súdov je totiž možné niektoré z rozhodnutí ústavného súdu označiť ako „nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov.“

Diskutujúci sa zhodli v konštatovaní, že judikatúra ústavného súdu v otázke výkladu princípu subsidiarity a právomoci ústavného súdu konať o ústavnej sťažnosti je nejednotná a treba ju zjednocovať. Jeden z prostriedkov ponúka priamo zákon č. 38/1993 Z.z., konkrétne postup podľa § 6 upravujúci zjednocovanie právnych názorov senátov, ktorý však v praxi nebýva uplatňovaný. Účastníci potvrdili, že princíp subsidiarity by v praxi nemal brániť tomu, aby sa ústavný súd zaoberal ústavne nastolenou otázkou, ak o veci už predtým rozhodoval všeobecný súd a ten nerozhodol ústavne konformným spôsobom. Iné sú situácie, kedy všeobecný súd svojím procesným postupom poruší základné práva a slobody ešte počas samotného konania vo veci (nečinnosť,

prieťahy v konaní, neposkytnutie tlmočníka, zákaz nahrávať pojednávanie).

## K OTÁZKE PRESKÚVANIA PORUŠENÍ MATERIÁLNYCH A PROCESNÝCH ZÁKLADNÝCH PRÁV A SLOBÔD ÚSTAVNÝM SÚDOM

V diskusii zaznel názor, že nemôže nastať situácia, že by boli porušené len materiálne práva bez toho, aby zároveň neboli dotknuté aj procesné práva (napr. právo na súdnu a inú právnu ochranu). Je mnoho práv, ktoré majú svoju hmotnú i procesnú stránku (napr. v zmysle judikatúry Európskeho súdu právo na život, zákaz diskriminácie, ale aj vlastnícke právo majú svoju hmotnú i procesnú stránku). Preto treba vychádzať z ústavy a neoddeľovať tieto práva príliš striktné – napr. čl. 152 ústavy nešpecifikuje, či ide o hmotné alebo procesné práva. Navyše, ani pre Európsky súd pre ľudské práva nie je základným predpokladom poskytovania ochrany posúdenie, či došlo aj k porušeniu čl. 6 Dohovoru. Dôležité je posúdiť, na ktorom práve je „ťažisko porušenia.“ Väčšina diskutujúcich sa zhodla na tom, že ústavný súd by mal vec posudzovať komplexne a skúmať všetky ústavne významné skutočnosti. Z tohto dôvodu by mal v rámci svojej *kontrolnej právomoci* skúmať aj materiálnu stránku veci. Preto by ústavný súd nemal odmietaať sťažnosti len preto, že sťažovateľ nenamietal aj porušenie procesných práv. Existuje už niekoľko rozhodnutí ústavného súdu, kedy súd rozhodol o porušení len materiálneho práva.

## KRITÉRIÁ PRE PRESKÚVAVANIE

Pri preskúvaní rozhodnutí všeobecných súdov z hľadiska porušenia ústavy poukázali účastníci predovšetkým na dve základné kritériá, ktoré posudzuje ústavný súd: svojvôľa (arbitrárnosť) v postupe či rozhodovaní všeobecného súdu zásadne popierajúca účel a význam zákona, a zjavná neodôvodnenosť vo vzťahu k zákonným podmienkam popierajúca ústavné princípy.

Pri skúmaní porušenia materiálnych práv po prijatí sťažnosti na ďalšie konanie (ak ide o porušenie negatívnej povinnosti štátu nezasahovať do základných práv a slobôd) je zaužívaný tzv. ústavnoprávny test, prostredníctvom ktorého sa skúma, či rozhodnutie, opatrenie, resp. iný zásah (1.) boli v súlade so zákonom, (2.) sledovali legitímny dôvod, (3.) boli v demokratickej spoločnosti nevyhnutné a zároveň primerané vzhľadom na sledovaný cieľ. Čiastkovým záverom teda ostalo, že ústavný súd nekoriguje výklad zákonov, kým tento výklad nezasiahne do samotnej podstaty ústavného práva (čl. 13 ods. 4 ústavy). V zásade sa účastníci zhodli, že je len veľmi ťažké stanoviť jasné hranice medzi porušením zákonnosti a ústavnosti, a preto je potrebné posúdiť *kom-*

plexne splnenie všetkých podmienok ústavnoprávneho testu, neoddelene jednu od druhej. Viacerí účastníci ďalej prejavili pochybnosti o vhodnosti spôsobu predbežného prerokovania ústavnej sťažnosti. Pri predbežnom prerokovaní sťažnosti ústavný súd často konštatuje, že nejde o arbitrárne alebo zjavne neodôvodnené rozhodnutie a sťažnosť odmietne pre „zjavnú neopodstatnenosť“, hoci nevykoná celý ústavnoprávny test. Predmetom predbežného prerokovania by podľa účastníkov malo byť predovšetkým zistenie splnenia podmienok na prijatie ústavnej sťažnosti. To, že rozhodnutie napríklad nie je arbitrárne nemusí vždy automaticky znamenať „zjavnú neopodstatnenosť.“ V tejto súvislosti bolo poukázané aj na to, že ústavný súd v rámci predbežného prerokovania konštatuje „zjavnú neopodstatnenosť“ predloženej sťažnosti, často však ide o situáciu, kedy by mal sťažnosť prijať a rozhodnúť, že ústavné práva porušené neboli. Ide o situácie, kedy možnosť porušenia základných práv existuje, ale v konkrétnom prípade k ich porušeniu nedošlo. Tento postup ústavného súdu možno považovať podľa väčšiny za jednoznačnú bariéru v prístupe k spravodlivosti. Iný účastník podotkol, že inštitút „zjavnej neopodstatnenosti“ je tiež vo vývoji a bol spočiatku predmetom debát o tom, či ide o materiálnu alebo procesnú stránku rozhodovania. Teraz sa už pripúšťa, že rozhodovanie o odmietnutí sťažnosti z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti je rozhodovaním vo veci samej, a preto by tieto rozhodnutia mali byť naozaj lepšie vyargumentované.

## PRESKÚVANIE ÚSTAVNOSTI POSTUPOV ORGÁNOV VEREJNEJ SPRÁVY

Ďalší problém identifikovali diskutujúci v právnej úprave Občianskeho súdneho poriadku, ktorá nedostatočne a nejasne definuje „postup“ a „zásah“ v intenciách preskúvania rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. Občiansky súdny poriadok navyše nestanovuje jasné procesné pravidlá pri preskúvaní postupov orgánov verejnej správy.

„Zásah“ charakterizuje Občiansky súdny poriadok nepriamo a negatívnym vymedzením, ako skutočnosť, ktorá nie je rozhodnutím, pričom jeho dôsledky trvajú alebo hrozí jeho opakovanie. Zároveň platí, že navrhovateľ sa nemôže domáhať len určenia, že zásah bol alebo je nezákonný. Účastníci podotkli, že nie je vždy jasné, čo možno v konkrétnej situácii považovať za zásah, ktorého dôsledky trvajú. V otázke úlohy ústavného súdu pri preskúvaní ústavnosti postupov orgánov verejnej správy, niektorí účastníci zdôraznili, že hoci je právna úprava v oblasti správneho súdnictva nejasná, nemôže byť úlohou ústavného súdu primárne vykladať tieto ustanovenia. Ak však právna úprava nie je jasná a sťažovateľ podá žalobu na všeobecný súd, ktorý vysloví nedostatok svojej právomoci, jestvuje tu riziko zmeš-

kania lehoty na podanie sťažnosti na ústavný súd. Ústavný súd by nemal odmietnuť zaujatie stanoviska a neposkytnúť ochranu, ak je takáto ústavná otázka pred ním nastolená a pre účastníka predstavuje jediný efektívny prostriedok nápravy.

Problémom je tiež fakt, že inštitút správneho súdnictva neposkytuje účastníkom ani teoreticky možnosť domôcť sa primeraného zadostučinenia v prípadoch, kedy došlo k zásahu do základného práva alebo slobody a iná náprava už nie je možná. Na jednej strane, za účinný prostriedok možno v niektorých prípadoch považovať púhe konštatovanie súdnej autority, že došlo k porušeniu práva, avšak v iných prípadoch to tak nemusí byť a náhrada vo forme finančnej satisfakcie je nevyhnutná. V istých prípadoch je podľa niektorých potrebné priznať, že ústavný súd formalisticky odkázal účastníka na prostriedok nápravy, ktorý mu skutočnú nápravu nemôže poskytnúť. Závisí teda od konkrétnych okolností, či ten-ktorý právny prostriedok nápravy (napr. aj žaloba v správnom súdnictve) možno skutočne považovať za efektívny. Ústavný súd sa podľa doterajšej praxe k tejto otázke stavia veľmi nejednotne, keď prijíma sťažnosti na ďalšie konanie alebo ich odmieta pre nedostatok právomoci, pričom dôvody svojho postupu nezdôvodňuje dostatočne. Účastníci upozornili aj na tú skutočnosť, že napríklad v otázke prietahov v konaní je súčasná situácia diskriminačná, keďže pri preskúvaní prietahov na súdoch majú účastníci k dispozícii ústavnú sťažnosť v rámci ktorej možno poskytnúť satisfakciu, ale voči prietahom štátnych orgánov satisfakciu poskytnúť nemožno. Hoci podľa zákona, o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci účinného od 1. júla 2004 možno za nezákonný postup uplatniť už aj nemajetkovú ujmu, tieto dve žaloby (správna žaloba proti nečinnosti a žaloba na náhradu nemajetkovej ujmy) sa nedajú kombinovať v jednom konaní.

Podstatný rozdiel pri prejednávani prietahov ústavným súdom a v rámci mechanizmov všeobecného súdnictva je aj v tom, že pred všeobecným súdom je pasívne legitimovaným, a teda zodpovedným štát, pričom v konaní pred ústavným súdom je to orgán, ktorý porušenie práv spôsobil. Táto otázka je v prístupe k pasívnej legitimácii a reálnej zodpovednosti riešená disproporčne (v súdnictve je na rozdiel od štátnych orgánov postihovaný len jeden konkrétny súd). V nadväznosti na to odzneli aj stanoviská, že by bolo vhodné, keby súčasťou konania v rámci správneho súdnictva bolo možné priznať finančnú satisfakciu za porušenie práva, ktorá by predstavovala aj určitú generálnu a osobitnú prevenciu. V tejto súvislosti je však potrebné zvážiť aj otázku možnosti odvolacieho konania proti takýmto rozhodnutiam. Objavil sa preto návrh, že by bolo možné uvažovať o určitom type adhézneho konania, v rámci ktorého by v kvázi pokračovacom konaní pôvodného konania ten istý

senát rozhodol o priznaní satisfakcie. Inou teoretickou možnosťou, ktorá odznela v diskusii, je riešiť otázku prieťahov alebo nezákonného postupu priamo na všeobecnom súde ako prejudiciálnu otázku v konaní o náhrade škody. Táto možnosť sa však podľa iného účastníka môže javiť ako problematická v prípade preskúmania zákonnosti postupu orgánov verejnej správy, na ktoré sú príslušné sudy vyšších stupňov (krajský, prípadne najvyšší súd). V uvažovaní o možných východiskách tohto stavu v diskusii tiež zaznelo, že by bolo možné uvažovať aj o navrátení tejto právomoci ústavnému súdu na všetky prípady prieťahov, teda i na orgány verejnej správy.

## PRÍSTUP K ROZHODNUTIAM ÚSTAVNÉHO SÚDU SR NA INTERNETE

Všetci účastníci diskusie sa zhodli na tom, že prístup k rozhodnutiam ústavného súdu a vyhľadávacie mechanizmus na webovej stránke ústavného súdu je nedostatočný a problematický. Vzorom pre ústavný súd by mohol byť najmä systém vyhľadávania na stránke Európskeho súdu pre ľudské práva vo forme plno-textového vyhľadávania v dokumentoch vo formáte html. Dnešné PDF formáty ako aj kritériá vyhľadávania výrazne spomaľujú prácu pri štúdiu jednotlivých rozhodnutí.

Účastník z radov sudcov všeobecných súdov informoval o prebiehajúcich prácach na zavedení sprístupnenia rozhodnutí všeobecných súdov ako dobrého zdroja informácií pre verejnosť a najmä pre samotných sudcov. Prístupné by mali byť právoplatné, anonymizované, plno-textové rozhodnutia, pričom kritériá vyhľadávania budú rôzne: podľa spisovej značky, mena sudcu, kľúčového slova. V priebehu roka 2005 by mali byť rozhodnutia verejne prístupné.

Diskutujúci sa zhodli aj na pozitívach existencie a uplatňovania tzv. kontravót - odlišných stanovísk sudcov ústavného súdu a ich zverejňovania. Vo všeobecnom súdnictve existuje možnosť kontravót v dovolacom konaní. V tejto súvislosti odznel názor, že by bolo prínosné, keby sa odlišné stanoviská zverejňovali aj pri senátnych rozhodnutiach krajských súdov a najvyššieho súdu. Predseda Krajského súdu v Žiline JUDr. R. Urban informoval, že sa o tom zatiaľ uvažuje ako možnosti, nie ako povinnosti.

V závere diskusie boli načrtnuté aj vízie, úlohy a postavenie ústavného súdu do budúcnosti. Zaznel aj názor, že úlohu ústavného súdu by mal historicky nahradiť najvyšší súd ako všeobecný súd, ktorý je tiež viazaný ústavou a práve on má kasačnú právomoc zrušovať rozhodnutia a vracáť ich nižším inštanciam na nové prerokovanie. Vzhľadom k tomu sa postupne stráca priestor pre pôsobenie ústavného súdu. Rizikom totiž je, že ústavný súd sa môže stať vo svojom

nestálom rozhodovaní „hmlistou záležitosťou“, ktorá nemá jasne vymedzené hranice a pri náraste počtu sťažností má potom tendenciu skôr sa zbavovať návalu podaní, ako ich riešiť. Dalo by sa uvažovať o tom, že v kompetencii ústavného súdu by ostali len návrhy, v ktorých sťažovateľ namietal nesúlad s medzinárodným právom. Výberové konanie na najvyšší súd by v tom prípade malo mať podobné kritériá ako výberové konanie na ústavný súd - profesionáli s istým univerzitným alebo medzinárodným zázemím.

Väčšina účastníkov však videla úlohu ústavného súdu ako stále veľmi významnú, s možnosťou ovplyvňovať rozhodovacie činnosti všeobecných súdov, ktorých sudcovia často nie sú zvyknutí posudzovať aj ústavné aspekty. Preto aktívnejšie vstupovanie ústavného súdu do rozhodovacej činnosti všeobecných súdov v podstate uľahčuje jeho prácu do budúcnosti. Na druhej strane nie je vhodné orientovať sa len na ústavný súd, naopak, treba sa venovať predovšetkým rozhodovacej činnosti súdov na nižších úrovniach.

Zaznel aj názor, že trend v Európe smeruje skôr k posilňovaniu právomoci ústavného súdu a rozširovaniu možnosti účastníkov obracať sa na ústavný súd s ústavnými otázkami, napr. vo forme žalôb *actio popularis*. Trend je taký, že preskúmané by mali byť nielen právne predpisy, ale aj rozhodnutia orgánov verejnej moci. Jediným rizikom je, aby sa tento systém pod priveľkým náporom nezrútil.

Diskutujúci sa dotkli aj otázky výberového konania na sudcov ústavného súdu, ktoré vzhľadom na spôsob nominácie a schvaľovania kandidátov hodnotili ako príliš spolitizované. Účastníci sa zhodli, že vhodnejšie by bolo zaviesť nepolitické kritériá a formy výberu pre ústavných sudcov, podobne ako v prípade kandidátov na Európsky súd pre ľudské práva, ktorých volí Súdna rada.