



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 14/98

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu JUDr. Milana Čiča a zo sudcov JUDr. Júliusa Černáka, JUDr. Ľubomíra Dobríka, JUDr. Jána Klučku, JUDr. Viery Mrázovej, JUDr. Štefana Ogurčáka a JUDr. Tibora Šafárika na neverejnom zasadnutí 22. júna 1999 prerokoval návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky za účasti Národnej rady Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 152 v spojení s čl. 125 písm. a) a podľa čl. 125 písm. e) Ústavy Slovenskej republiky o vyslovenie nesúlady ustanovenia § 250f zákona č. 99/1963 Zb. v znení neskorších predpisov (Občiansky súdny poriadok) s čl. 11, s čl. 12 ods. 1, s čl. 13 ods. 3 a 4, s čl. 46 ods. 1 a 2, s čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení protokolov č. 3, 5 a 8 vyhláseného pod č. 209/1992 Zb. a takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenie § 250f Občianskeho súdneho poriadku n i e j e v súlade s ustanovením čl. 48 ods. 2 v spojení s čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a s ustanovením čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení protokolov č. 3, 5 a 8 vyhláseného pod č. 209/1992 Zb.

Podľa čl. 152 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s ustanovením § 76 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 stráca ustanovenie § 250f zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov dňom vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky účinnosť a po deväťdesiatich dňoch od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky platnosť.

2. Vo zvyšnej časti návrhu nevyhovuje.

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 26. februára 1998 doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“) na začatie konania o súlade § 250f zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „OSP“) s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Európsky dohovor“, resp. "Dohovor“) v spojení s čl. 11 a čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 3, 4, čl. 46 ods. 1, 2 a čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

Svoj návrh generálny prokurátor zdôvodňuje tým, že „bývalé Federálne zhromaždenie ČSFR zákonom č. 519/1991 Zb. zásadným spôsobom novelizovalo zák. č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok. Touto novelou bolo okrem iného v druhej hlave piatej časti upravené konanie a rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam správnych orgánov.

Touto novelou bolo zároveň prijaté aj ustanovenie § 250f/OSP, v zmysle ktorého v jednoduchých prípadoch, najmä ak je nepochybné, že správny orgán vychádzal zo správne zisteného skutkového stavu, a ak ide len o posúdenie právnej otázky, môže súd bez pojednávania rozhodnúť o žalobe rozsudkom. Rovnako postupuje, ak je napadnuté rozhodnutie nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov.

Na základe citovaného ustanovenia OSP dochádza v súdnej praxi k rozhodovaniu správnych senátov bez nariadenia pojednávania, čím došlo k prelomeniu zásady bezprostrednosti a ústnosti občianskeho súdneho procesu. Tento postup je však v rozpore s článkom 6 ods. 1 Európskeho dohovoru a s článkom 48 ods. 2 ústavy.

Podľa článku 6 ods. 1 Európskeho dohovoru každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu. Rozsudok musí byť vyhlásený verejne, ale tlač a verejnosť môžu byť vylúčené buď po dobu celého, alebo časti procesu v záujme mravnosti, verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti v demokratickej spoločnosti, alebo keď to vyžadujú záujmy maloletých alebo ochrana súkromného života účastníkov alebo, v rozsahu považovanom súdom za úplne nevyhnutný, pokiaľ by, vzhľadom na osobitné okolnosti, verejnosť konania mohla byť na ujmu záujmom spravodlivosti.

Podľa článku 11 ústavy medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred jej zákonmi, ak zabezpečujú väčší rozsah základných práv a slobôd.

Podľa článku 12 ods. 1 ústavy ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.

Podľa článku 13 ods. 3 ústavy zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.

Podľa článku 13 ods. 4 ústavy pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.

Podľa článku 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

Podľa článku 46 ods. 2 ústavy kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Podľa článku 48 ods. 2 ústavy každý má právo, aby sa jeho vec verejne prerokovala bez zbytočných prietahov a v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom. Verejnosť možno vylúčiť len v prípadoch ustanovených zákonom.

Podľa § 250f OSP, v zmysle ktorého v jednoduchých prípadoch, najmä ak je nepochybné, že správny orgán vychádzal zo správne zisteného skutkového stavu, a ak ide len o posúdenie právnej otázky, môže súd bez pojednávania rozhodnúť o žalobe rozsudkom. Rovnako postupuje, ak je napadnuté rozhodnutie nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov.

Ustanovenie § 250f OSP upravuje možnosť pre správny súd rozhodnúť o žalobe bez pojednávania. Týmto však dochádza k porušovaniu zásady verejnosti súdneho konania, ktorá nie je iba v záujme jeho účastníkov, ale je v záujme celej verejnosti, pretože je jedným z rozhodujúcich momentov pre nastolenie dôvery vo výkon spravodlivosti. Každý sa môže obrátiť na nezávislý a nestranný súd a uplatňovať si takto svoje práva, čo sa deje zásadne verejne. Toto právo patrí medzi základné a neodňateľné ľudské práva.

Ďalším dôvodom, pre ktorý je § 250f OSP protiústavný a rozporný s Európskym dohovorom, je skutočnosť, že správne súdnictvo v Slovenskej republike je koncipované ako jednoinštančné konanie bez možnosti riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkov.

Správne senáty súdov sú teda prvým, ale zároveň aj posledným nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, na ktorom si účastník správneho konania môže uplatňovať právo na súdnu ochranu tak, ako to má na mysli článok 6 ods. 1 Európskeho dohovoru a článok 48 ods. 2 ústavy.

Pojem „jednoduchý prípad“ uvedený v § 250f OSP sa v praxi slovenských súdov vykladá skôr extenzívne. Formulácia uvedeného ustanovenia umožňuje súdu v podstate vždy pojednávanie nenariadiť bez ohľadu na názor účastníkov konania.

Týmto dochádza k tomu, že účastníci konania nie sú súdom riadne vypočutí a nemôžu sa vyjadriť k vykonaným dôkazom, čo je v rozpore s článkom 12 ods. 1, článkom 13 ods. 4 a článkom 48 ods. 2 ústavy.

Takto je spochybňovaná aj zásada spravodlivosti súdneho konania, v rámci ktorej má byť účastníkom umožnené domáhať sa ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde, čo je potom aj v rozpore s článkom 46 ods. 1 a 2 ústavy.

V rámci tohto princípu je potrebné chápať aj ako povinnosť štátu umožniť účastníkovi konania osobný prístup na súd, jeho následné vypočutie a prejednanie veci v jeho prítomnosti.

Ustanovenie § 250f OSP teda znemožňuje účastníkom konania riadne si uplatniť svoje práva na spravodlivý súdny proces a je v rozpore s článkom 6 Európskeho dohovoru, s článkom 46 ods. 1 a 2, s článkom 48 ods. 2, ale aj inými spomenutými ustanoveniami ústavy.

Správne súdy, ako vyplýva z § 250f OSP, sa nemôžu obmedziť len na preskúmavanie zákonnosti správneho rozhodnutia, ale majú posúdiť, či zistenie skutkového stavu je postačujúce pre posúdenie veci, a či nie je v rozpore s obsahom spisu. Ak správny súd dôjde k záveru, že tomu tak nie je, mal by rozhodnutie orgánu verejnej správy zrušiť a vec mu vrátiť na nové konanie. Je nesporné, že pri hodnotení týchto skutočností majú dôležitú úlohu účastníci konania, a preto ich účasť na konaní vedenom pred správnym senátom je tak isto potrebná ako pri konaní ktoréhokoľvek iného všeobecného súdu.

Tu je možné poukázať aj na rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z roku 1994 vo veci *Fredin (A-280)*, kde súd aj napriek námietke štátu, že najvyšší správny súd môže rozhodnutie len anulovať, nemôže ho však nahradiť iným rozhodnutím, a teda môže vec rozhodnúť len na základe spisov a bez vypočutia sťažovateľa, uviedol, že ak je najvyšší správny súd prvým a jediným súdnym tribunálom, ktorý vo veci rozhodoval, je neverejné prejednanie veci porušením článku 6 ods. 1 Európskeho dohovoru. Súd tiež v rozhodnutí skonštatoval, že posudzovanie právnych otázok nie je možné bez toho, aby bolo prihliadnuté k relevantným otázkam skutkovým.

S problematikou plnenia článku 6 odsek 1 Európskeho dohovoru má už svoje skúsenosti aj Slovenská republika, pretože Európska komisia pre ľudské práva napr. rozhodla vo veci prípustnosti sťažnosti č. 26384/95 podanej Máriou Šamkovou proti Slovenskej republike zo dňa 22. júna 1996. Európska komisia pre ľudské práva vyhlásila túto sťažnosť za prípustnú z dôvodu, že:

- a) súd vydal nespravodlivé rozhodnutie z dôvodu chybného výkladu zákona,
- b) vo veci sa neuskutočnilo verejné pojednávanie,
- c) v konaní boli zbytočné prietahy.

Aj z týchto rozhodnutí je zrejmé, že neverejné konanie v správnom súdnictve, pri absencii opravného prostriedku proti vydanému rozhodnutiu, nie je možné považovať za rešpektovanie zásad spravodlivého súdneho procesu, tak ako sú uvedené v článku 6 ods. 1 Európskeho dohovoru, a zbavuje účastníkov konania bežných procesných prostriedkov zameraných napr. na úplnosť dokazovania, možnosť namietať zaujatosť senátu, prípadne jeho jednotlivých členov atď“.

Z vyššie uvedených dôvodov preto generálny prokurátor navrhuje vydať nález v tomto znení:

„ustanovenie § 250f OSP nie je v súlade s článkom 6 ods. 1 Európskeho dohovoru v spojení s článkom 11, článkom 12 ods. 1, článkom 13 ods. 3 a 4, článkom 46 ods. 1 a 2, článkom 48 ods. 2 ústavy“.

Na výzvu predsedu ústavného súdu generálny prokurátor listom zo 17. júna 1998 oznámil, že súhlasí s tým, aby v prejednávanej veci ústavný súd upustil od ústneho pojednávania. Súhlas s upustením od ústneho pojednávania dal ústavnému súdu aj nový generálny prokurátor Milan Hanzel, a to listom z 9. februára 1999 č. VI Gc 3102/98.

2. Na základe výzvy predsedu Ústavného súdu Slovenskej republiky o zaujatie stanoviska k návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania o súlade § 250f Občianskeho súdneho poriadku s článkom 6 ods. 1 Dohovoru v spojení s označenými článkami ústavy predseda Národnej rady Slovenskej republiky oznámil listom z 30. apríla 1998, že sa stotožňuje s návrhom generálneho prokurátora. Uviedol, že pripravovaný návrh nového Občianskeho súdneho poriadku neuvažuje o znení, podľa ktorého by súd mohol rozhodnúť o žalobe bez pojednávania.

Konanie vo veci pred Ústavným súdom Slovenskej republiky nebolo ukončené počas funkčného obdobia predchádzajúcej Národnej rady Slovenskej republiky. Predseda ústavného súdu preto opätovne vyzval predsedu novozvolenej Národnej rady Slovenskej republiky o zaujatie stanoviska. Listom z 28. januára 1999 tento oznámil, že vo veci PL. ÚS 14/98 zotrváva na pôvodnom stanovisku z 30. apríla 1998 (vyhovieť návrhu generálneho prokurátora v plnom rozsahu), že netrvá na ústnom pojednávaní a neurčuje zástupcu Národnej rady Slovenskej republiky pre toto konanie.

3. Predseda ústavného súdu vyzval na zaujatie stanoviska podľa § 39 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 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 293/1995 Z.z. (ďalej len „zákon č. 38/1993 Z.z.“) aj predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „predseda najvyššieho súdu“). Ten listom zo 7. mája 1998 zaslal ústavnému súdu stanovisko v prejednávanej veci vedenej pod sp.zn. PL. ÚS 14/98, v ktorom uvádza:

„V správnom súdnictve (konanie v súčasnosti upravené len v V. časti OSP) ide o preskúmanie rozhodnutí orgánov verejnej správy, tj. o určitý spôsob súdnej kontroly zákonnosti rozhodovania verejnej správy. Sú to rozhodnutia, v ktorých už uplatnili svoju zákonom danú kompetenciu orgány správy I. a II. stupňa, a súdy tieto rozhodnutia iba preskúmajú (čl. 46 ods. 2 Ústavy), a to v rozsahu podanej žaloby. Ide teda o osobitný druh konania, odlišný od konania v sporoch o právo podľa časti III. OSP. Tento druh konania má svoje osobitosti najmä v tom, že platí kasačný princíp, dokazovanie sa nevykonáva, resp. sa vykonáva len výnimočne, čo vyplýva aj z toho, že pre súd je podľa zákona (§ 250i ods. 1 OSP) rozhodujúci skutkový stav, ktorý tu bol v čase vydania žalobou napadnutého rozhodnutia. Ustanovenia iných častí OSP sa použijú len v rozsahu vymedzenom v § 246c OSP.

Ustanovenie § 250f treba vykladať v kontexte aj s ďalšími ustanoveniami, najmä 2. hlavy V. časti OSP, tj. v súlade so základnými zásadami, ktoré sú vlastné správnom súdnictvu a odlišujú ho od ostatnej agendy všeobecného súdnictva (tak ako je vyjadrené najmä v III. a IV. časti OSP).

V správnom súdnictve súdy preskúmajú rozhodnutia orgánov verejnej správy, pričom ide o rozhodnutia rôzneho druhu a obsahu. Len zo skutočnosti, že súdy preskúmajú tieto rozhodnutia v konaní, ktorého právna úprava bola zaradená do Občianskeho súdneho poriadku, neznamená, že všetky veci, ktorými sa správne senáty súdov zaoberajú, sú vecami, ktoré má na mysli čl. 6 ods. 1 veta prvá Dohovoru.

Základným kritériom pre aplikáciu Dohovoru je to, aby predmetom konania a rozhodnutia súdu boli občianske práva (nároky) alebo záväzky toho, kto sa na súd obrátil, alebo oprávnenosť akéhokolvek trestného obvinenia proti nemu. Kvalita procesu podľa čl. 6 Dohovoru musí zodpovedať právam a povinnostiam, o ktorých sa koná, a aj bez ohľadu na

odvetvia práva, ktorým je rozhodnutie upravené, bez ohľadu na príslušnosť orgánov, ktoré rozhodli, k odvetviu štátnej správy. Konštrukcia procesných vzťahov je teda určená významom práv, o ktorých má byť rozhodnuté alebo ktorých sa môže rozhodnutie dotknúť. (pozri Dušan Hendrych a kol.: Správni právo – Obecná časť 2. vydanie, C. H. Beck, bod 470 a nasl.). Ak sa však preskúmané rozhodnutie netýka občianskych práv alebo záväzkov alebo nejde o posúdenie oprávnenosti trestného obvinenia, nie je namieste vyžadovanie dodržiavania čl. 6 ods. 1 vety prvej Dohovoru.

S poukazom na judikatúru ESLP a KLP (pozri JUDr. Ing. Jan Čapek, CSc., Evropský soud a Evropská komise pro lidská práva – Přehled judikatury a nejzávažnějších případů – LINDE Praha, a. s. 1995, str. 44 a nasl.) možno konštatovať, že požiadavka dodržiavania čl. 6 ods. 1 Dohovoru – pokiaľ ide o verejnosť konania a účasť na prerokovaní veci – je v každom z uvádzaných prípadov viazaná na veci, kde ide v skutočnosti o civilnoprávne nároky, bez ohľadu na to, kto o nich rozhodol. Tak je to aj v prípade Fredin c/a Švédsko – ktorým generálny prokurátor argumentuje dôvodnosť svojho návrhu.

V správnom súdnictve súdy SR preskúmajajú celý rad rozhodnutí orgánov verejnej správy, o ktorých nie je možné tvrdiť, že sa nimi rozhodlo o občianskych právach a záväzkoch alebo o oprávnenosti trestného obvinenia. Skutočnosť, že samotný pojem „občianske práva a záväzky“ doposiaľ nie je jednoznačne nikde definovaný a aj judikatúra ho len postupne definuje v jednotlivých konkrétnych prípadoch, pričom sa chápe v podstate ako „práva a záväzky súkromnej povahy“, nasvedčuje tomu, že vyslovenie rozporu § 250f OSP s čl. 6 Dohovoru by zasiahlo aj do právnej úpravy prerokúvania a rozhodovania takých vecí, ohľadom ktorých Dohovor neposkytuje takú procesnú ochranu, akú poskytuje práve len vo veciach občianskych práv a záväzkov.

V praxi najvyššieho súdu sa vyskytujú prípady rozhodovania o zákonnosti takých rozhodnutí orgánov verejnej správy, ktoré z hľadiska predmetu nie sú rozhodnutiami o občianskych právach a záväzkoch v zmysle doterajšej judikatury ESLP, keďže sú výslovne rozhodnutiami o verejných subjektívnych právach a povinnostiach. Takými sú napr. rozhodnutia Protimonopolného úradu SR, rozhodnutia vydané Radou SR pre rozhlasové a televízne vysielanie, viaceré druhy rozhodnutí v daňovej a colnej agende, licenčnej agende. Nie je vylúčené, že aj niektoré rozhodnutia v agende verejných a štátnych zamestnancov

nebude možné ponímať ako rozhodnutia o súkromných právach (pozri vec *Sunday Timex – A – 307*, str. 48 uvádzanej publikácie)".

Podľa názoru Najvyššieho súdu SR generálny prokurátor sa v podanom návrhu nevenoval dostatočne práve tej časti ustanovenia čl. 6 Dohovoru, ktorá sa odvoláva na znenie prvej časti prvej vety čl. 6 ods. 1. Táto stanovuje požiadavky na spravodlivý proces, avšak nemožno ju posudzovať oddelene od tej časti prvej vety ods. 1 čl. 6, ktorá vymedzuje okruh prípadov, na ktoré sa čl. 6 Dohovoru vzťahuje.

Predseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vo svojom stanovisku ďalej uvádza:

"Vo vzťahu k čl. 46 ods. 2 – ktorý považujeme z hľadiska činnosti správnych senátov za relevantný, uvádzame, že napadnuté procesné ustanovenie nie je v rozpore s uvedeným článkom ústavy, lebo sa nedotýka práva účastníka požiadať súd o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy a súd na základe podaného návrhu (žaloby) o zákonnosti napadnutého rozhodnutia rozhodne rozsudkom.

Citované ustanovenie sa neprieči ani čl. 48 ods. 2 Ústavy. Práve naopak, smeruje k tomu, aby sa vec prerokovala zásadne verejne a bez zbytočných prietáhov. Samotný čl. 48 ods. 2 však predpokladá, že verejné prerokovanie veci nemá charakter absolútny, lebo dovoľuje, aby sa vo výnimočných prípadoch vymedzených v zákone konalo na súde bez účasti verejnosti, pod ktorým treba rozumieť aj rozhodnutie bez pojednávania. Z povahy veci je potom aj vylúčená možnosť účasti na pojednávaní. Takýto postup je vyjadrený samotným § 250f OSP, z ktorého vyplýva, že podľa zákona tak môže urobiť súd v správnom súdnictve len v stanovených prípadoch. Nemá teda povinnosť rozhodnúť bez nariadenia pojednávania.

Posúdenie, či ide o jednoduchý prípad, ponecháva zákon súdu, ktorý sám môže uvážiť, podľa konkrétnych okolností prípadu (o.i. aj so zreteľom na charakter právnych vzťahov), že pojednávanie nenariadi a rozhodne bez účasti verejnosti. Je potom na rozhodnutí senátu, aby uvedené ustanovenie aplikoval v súlade s čl. 6 Dohovoru, tj. vo veciach občianskych práv a záväzkov.

Bude však na jeho rozhodnutí aj to, či ho bude aplikovať aj v iných prípadoch, než sú veci uvedené v Dohovore, čo by pri vyslovení neústavnosti § 250f OSP znamenalo, že verejné pojednávanie musí byť vždy, aj pokiaľ sa prerokúvanie veci týka iných práv, než sú uvedené v čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

To by však súčasne viedlo k záveru, že v rozpore s Ústavou je každé procesné ustanovenie, ktoré umožňuje na súde akékoľvek neverejné konanie.

Právo rozhodovať bez pojednávania aj podľa citovaného § 250f OSP bolo nepochybne prelomením zásady bezprostrednosti a ústnosti, ktorá sa však uplatňuje aj v niektorých iných prípadoch súdneho rozhodovania, ktoré súd vykonáva podľa OSP (napr. § 115 o všeobecnom práve súdu rozhodnúť vo vymedzených prípadoch o tom, že v konkrétnej veci nie je potrebné nariadovať pojednávanie, § 175j, podľa ktorého netreba nariadovať pojednávanie na prerokovanie dedičstva vo vymedzených prípadoch, § 189 o práve súdu rozhodnúť bez pojednávania z dôvodov vhodnosti v konaní o spôsobilosti na právne úkony, § 214 ods. 2 o možnosti rozhodnúť bez povinnosti nariadiť pojednávanie v odvolacom konaní, § 243a o nariadení pojednávania vo veciach dovolacích, § 253 ods. 2 v časti o nariadení výkonu rozhodnutia), okrem toho ide o celý rad rozhodnutí v trestných veciach.

Ak generálny prokurátor argumentuje prípadom *Fredin c/a Švédsko*, ako už bolo vyššie uvedené, problém jednoinštančnosti a rozhodovanie bez nariadenia pojednávania podľa nášho názoru bezprostredne a so všeobecnou platnosťou nesúvisia.

Pre úplnosť poznamenávame, že na názory vyslovené v súčasnosti Ústavným súdom o aplikácii § 250f OSP súdna prax už reaguje citlivejším posudzovaním podľa predmetu konania v konkrétnej veci v záujme dodržiavania ústavnej zásady verejnosti súdneho konania zakotvenej v čl. 48 ods. 2 Ústavy“.

4. Plénum ústavného súdu na svojom neverejnom zasadnutí 28. mája 1998 predbežne prerokovalo návrh generálneho prokurátora, ktorý spĺňal všetky náležitosti § 20 a § 37 ods. 2 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 č. 38/1993 Z.z."), a preto tento návrh prijalo na ďalšie konanie.

Účastníci konania súhlasili s tým, aby sa v tejto veci upustilo od ústneho pojednávania (§ 30 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z.z.), preto ústavný súd vec prejednal a rozhodol o nej na neverejnom zasadnutí, tak ako je to uvedené vo výrokovej časti tohto nálezu.

II.

1. Plénum ústavného súdu po vyhodnotení vyššie uvedených stanovísk účastníkov konania, vyjadrení predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a s prihliadnutím na platnú právnu úpravu dospelo k záveru, že návrh generálneho prokurátora je v podstatnej časti dôvodný. Neústavnosť napadnutého ustanovenia § 250f OSP pritom podľa právneho názoru ústavného súdu nevyplýva len z rozboru napadnutého ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku, ale najmä z podstaty súčasnej právnej úpravy správneho súdnictva v Slovenskej republike.

Správne súdnictvo je upravené v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, zavedenej zákonom č. 519/1991 Zb. Ide o zákonnú realizáciu čl. 36 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd zavedenú do nášho právneho poriadku ústavným zákonom č. 23/1991 Zb. (ďalej len „Listina“). Podľa platnej ústavy ide o realizáciu čl. 46 ods. 2 ústavy, a to predovšetkým v druhej hlave piatej časti pod názvom „Rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam správnych orgánov“, ktorej súčasťou je aj napadnuté ustanovenie § 250f OSP.

Vyššie uvedenou novelou OSP došlo k rozšíreniu právomoci súdov vo veciach kontroly zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov v oblasti ochrany subjektívnych práv fyzických a právnických osôb.

Zmyslom tohto právneho inštitútu (v súlade s čl. 46 ods. 2 ústavy) je umožniť každému, kto sa cíti byť ukrátený na svojich právach rozhodnutím správneho orgánu, aby sa obrátil na (nezávislý a nestranný) súd a vyvolal tak konanie, v ktorom správny orgán bude účastníkom konania s rovnakými právami ako ten, kto žalobu podával.

Typy správnych procesov zodpovedajú určitej schéme vzťahov správy voči spravovaným. Kompetencia v prípadoch výkonu správy je daná správneho orgánu, ktorý rozhoduje autoritatívne, pričom je stranou i sudcom vo veci. Tento proces prebieha v rámci orgánov verejnej správy zásadne v dvoch inštanciách. Nápravu môže uskutočniť nadriadený správny orgán, ktorého rozhodnutím je vec skončená. V oboch inštanciách je konanie v zásade neverejné, prevláda zásada písomnosti, predmetom konania sú otázky skutkové i právne. Rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam správnych orgánov je spomínanou realizáciou čl. 36 ods. 2 Listiny a čl. 46 ods. 2 ústavy.

Konanie o žalobách proti rozhodnutiam správnych orgánov je vo svojej podstate koncipované ako jednoinštančné konanie, bez možnosti podania riadnych či mimoriadnych opravných prostriedkov účastníkom konania. Správne senáty všeobecných súdov sú teda prvým, ale tiež aj posledným súdom, u ktorého je realizované právo na súdnu ochranu. Takto chápaná jednoinštančnosť konania o žalobách proti rozhodnutiam správnych orgánov sa nenarušila vo svojej podstate ani zákonom č. 169/1998 Z.z., ktorým sa zaviedla možnosť, aby generálny prokurátor podal mimoriadne dovolanie ako mimoriadny opravný prostriedok proti rozhodnutiu súdu v tomto konaní (podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku). K tomuto záveru možno dospieť na základe analýzy objektívnych a subjektívnych podmienok prípustnosti mimoriadneho dovolania, ako aj zo samotného charakteru konania o tomto mimoriadnom opravnom prostriedku (štvrtá hlava štvrtej časti OSP, § 243e až § 243j).

Pokiaľ platná právna úprava, konkrétne ustanovenie § 250f OSP umožňuje pri tejto organizácii správneho súdnictva nenariadiť pojednávanie vo veci, pričom záleží len na úvahe súdu, a názor účastníkov na potrebnosť či nutnosť ich vypočutia je právne bezvýznamný, potom možno súhlasiť s názorom generálneho prokurátora, že v tomto ustanovení Občianskeho súdneho poriadku došlo k prelomeniu zásady bezprostrednosti a ústnosti občianskeho súdneho konania a že uvedený postup je v rozpore tak s čl. 48 ods. 2 ústavy, ako aj s čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

Na tomto právnom názore ústavného súdu nemôže nič zmeniť ani skutočnosť, že v rámci správneho súdnictva súdy preskúmajú iba zákonnosť rozhodnutí a sú viazané skutkovým stavom tak, ako bol zistený správnymi orgánmi. V správnom súdnictve nemožno odhliadnuť od skutkových zistení, resp. nemožno sa obmedziť len na skúmanie zákonnosti rozhodnutí bez toho, aby sa súd zaoberal tiež otázkami skutkovými. To okrem iného vyplýva aj z ustanovenia § 250j ods. 2 OSP, ktorý ukladá súdu posúdiť, či zistenie skutkového stavu je postačujúce k posúdeniu veci a či zistenie skutkového stavu, z ktorého vychádzalo rozhodnutie správneho orgánu, nie je v rozpore s obsahom spisu. Pokiaľ tomu tak nie je, je súd povinný napadnuté rozhodnutie správneho orgánu zrušiť a vec vrátiť správne orgánu na ďalšie konanie. Pri takomto hodnotení a zisťovaní môže byť priama účasť sporných strán iba na prospech veci. V tomto smere sa možno odvolať na rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z roku 1994 vo veci *Fredin (A-280)*, na ktorý poukazuje

aj generálny prokurátor. Súd napriek námietke štátu, že Najvyšší správny súd môže rozhodnutie iba anulovať, nemôže ho však nahradiť iným, a teda môže vec rozhodnúť len na základe spisov a bez vypočutia sťažovateľa, jasne uviedol, že ak je Najvyšší správny súd prvým a jediným súdnym tribunálom, ktorý vo veci rozhodoval, je neverejné prejednanie veci porušením čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Súd tiež konštatoval, že posúdenie právnych otázok nie je možné bez toho, aby bolo prihliadnuté k relevantným otázkam skutkovým.

2. Generálny prokurátor namietal nesúlad § 250f OSP s článkom 6 ods. 1 Dohovoru v spojení s čl. 11, čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 3 a 4, čl. 46 ods. 1 a 2 a čl. 48 ods. 2 ústavy.

Tento nesúlad generálny prokurátor odôvodňuje tým, že ustanovenie § 250f OSP upravuje možnosť, aby súd rozhodol o žalobe bez pojednávania, čím dochádza k porušovaniu **zásady verejnosti** súdneho konania.

Ďalším dôvodom protiústavnosti a nesúladu s Dohovorom je podľa generálneho prokurátora skutočnosť, že správne súdnictvo v Slovenskej republike je koncipované ako jednoinštančné, bez možnosti opravných prostriedkov (rozpor s čl. 48 ods. 2 ústavy a čl. 6 ods. 1 Dohovoru). V tejto súvislosti možno uviesť, že oproti právnemu stavu, kedy prokurátor podal posudzovaný návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov, došlo k zmene právnej úpravy a to zákonom č. 169/1998 Z.z.. Tento zákon zaviedol ďalší mimoriadny opravný prostriedok „mimoriadne dovolanie“. Došlo k novelizácii aj § 250j ods. 4 OSP. V zmysle tohto ustanovenia „proti rozhodnutiu súdu (rozumej v konaní o žalobách proti rozhodnutiam správnych orgánov) nie je prípustný opravný prostriedok **s výnimkou mimoriadneho dovolania**“.

Generálny prokurátor tvrdil, že pojem „jednoduchý prípad“ uvedený v ustanovení § 250f OSP umožňuje súdu v podstate vždy pojednávanie nenariadiť bez ohľadu na názor účastníkov, čo spôsobuje, že účastníci nie sú súdom riadne vypočutí a nemôžu sa vyjadriť k vykonaným dôkazom, čo je v rozpore s čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 4 a čl. 48 ods. 2 ústavy. Podľa generálneho prokurátora by takto bola spochybňovaná zásada spravodlivosti súdneho konania zakotvená v ustanovení čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy.

Ustanovenie § 250f OSP podľa generálneho prokurátora znemožňuje účastníkom konania riadne si uplatniť svoje práva na spravodlivý súdny proces, a preto je v rozpore s čl.

6 ods. 1 Dohovoru, s čl. 46 ods. 1 a 2, s čl. 48 ods. 2, ako aj s ostatnými vyššie uvedenými článkami ústavy.

a) namietaný nesúlad § 250f OSP s čl. 48 ods. 2 ústavy

Podľa ustanovenia § 250f OSP: „V jednoduchých prípadoch, najmä ak je nepochybné, že správny orgán vychádzal zo správne zisteného skutkového stavu, a ak ide len o posúdenie právnej otázky, môže súd bez pojednávania rozhodnúť o žalobe rozsudkom. Rovnako postupuje, ak je napadnuté rozhodnutie nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov“.

Podľa čl. 48 ods. 2 ústavy "Každý má právo, aby sa jeho vec **verejne** prerokovala bez zbytočných prietáhov a **v jeho prítomnosti** a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom. Verejnosť možno vylúčiť len v prípadoch ustanovených zákonom".

Podľa názoru generálneho prokurátora pojem „jednoduchý prípad“ sa v praxi slovenských súdov vykladá skôr extenzívne. Formulácia uvedeného ustanovenia umožňuje súdu v podstate vždy pojednávanie nenariadiť bez ohľadu na názor účastníkov konania. S názorom generálneho prokurátora možno súhlasiť v tom zmysle, že posúdenie „jednoduchosti prípadu“ spočíva na voľnej úvahe súdu.

V súvislosti s právom na verejné prerokovanie vecí ústava v ustanovení čl. 48 ods. 2 druhá veta umožňuje vylúčenie verejnosti len v prípadoch stanovených zákonom. V zmysle ustanovenia § 116 ods. 1 OSP je pojednávanie verejné s výnimkou pojednávania vykonávaných notármi ako súdnymi komisármi. Podľa ustanovenia § 116 ods. 3 OSP možno verejnosť vylúčiť pre celé pojednávanie alebo pre jeho časť len v prípade, keby verejné prejednanie veci ohrozilo štátne, hospodárske, obchodné alebo služobné tajomstvo, dôležitý záujem účastníkov konania alebo mravnosť. Súd však môže v takom prípade povoliť jednotlivým občanom, aby boli na pojednávaní prítomní, ale musí ich poučiť o trestných následkoch porušenia tajomstva.

Na druhej strane, hoci ustanovenie čl. 48 ods. 2 ústavy umožňuje v určitých prípadoch vylúčenie verejnosti, nijakú výnimku nepripúšťa v tej časti, kde sa ustanovuje právo na prerokovanie veci v prítomnosti účastníka konania. V tomto smere možno považovať ústavný text za celkom jasný a jednoznačný. Nič na tom nemení ani skutočnosť, že Občiansky súdny poriadok umožňuje v niektorých prípadoch rozhodnúť aj bez pojednávania. Máme na mysli najmä ustanovenie § 172 a § 175 OSP, ktoré umožňujú súdu rozhodnúť v tam výslovne vymedzených prípadoch bez nariadenia pojednávania. Vydanie takýchto rozhodnutí však neznamená, že účastníkovi je odopierané právo na prejednanie veci pred súdom v jeho prítomnosti v rámci (verejného) pojednávania. Účastník môže toto právo dosiahnuť prejavom svojej vôle podľa zákona, t.j. podaním odporu proti platobnému rozkazu, resp. námietok proti zmenkovému, či šekovému platobnému rozkazu. Z ustanovenia § 174 ods. 2 OSP totiž vyplýva, že ak čo len jeden z odporcov podá včas odpor s odôvodnením vo veci samej, zrušuje sa tým platobný rozkaz v plnom rozsahu a predseda senátu **nariadi pojednávanie**. Obdobne v zmysle ustanovenia § 175 ods. 3 OSP ak odporca podá včas námietky, predseda senátu **nariadi na ich prejednanie pojednávanie**. V prípade použitia ustanovenia § 250f OSP účastník takúto možnosť nemá.

Právo byť prítomný na prerokovaní svojej veci aj v prípade, že konanie bolo vyhlásené za neverejné, rovnako ako právo vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom, nemôže byť obmedzené ani zákonom. Znenie ustanovenia čl. 48 ods. 2 ústavy to neumožňuje. Z uvedeného vyplýva, že uvedené ustanovenie ústavy neposkytuje zákonodarcovi priestor k obmedzeniu v ňom obsiahnutých práv a ani čl. 51 ústavy nevyvíňa čl. 48 z priamej pôsobnosti, t.j. realizovateľnosti priamo ex constitutione.

Možnosť súdu nenariadiť pojednávanie podľa § 250f OSP je prelomením (porušením) práva každého byť prítomný na prerokovaní svojej veci. Pri možnosti rôznych interpretácií tohto ustanovenia však môže dôjsť aj k odňatiu práva na vyjadrenie sa k vykonaným dôkazom, ako aj narušením zásady verejnosti súdneho konania. Ústavný súd preto uzavrel, že ustanovenie § 250f OSP nie je v súlade s čl. 48 ods. 2 ústavy.

Ústavný súd v tejto súvislosti tiež skúmal, či v rozpore s citovaným článkom ústavy je aj druhá veta § 250f OSP, podľa ktorej možno o žalobe rozhodnúť bez pojednávania aj vtedy, ak je napadnuté rozhodnutie nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo nedostatok dôvodov. Prax súdov ukázala, že sudy aj v prípadoch, keď konštatujú

nepreskúmateľnosť rozhodnutia administratívneho orgánu, zaujímajú stanoviská aj v merite vecí podľa obsahu administratívneho spisu.

S prihliadnutím na takúto prax všeobecných súdov, ako aj na predchádzajúce závery týkajúce sa verejnosti konania dospelo plénum ústavného súdu k záveru, že čl. 48 ods. 2 ústavy treba aplikovať v jeho doslovnom znení. V tomto zmysle je potom podľa názoru ústavného súdu aj druhá veta ustanovenia § 250f OSP v rozpore s citovaným ustanovením ústavy.

b) namietaný nesúlad § 250f OSP s čl. 46 ods. 1, 2 ústavy

Podľa ustanovenia čl. 46 ods. 1 ústavy: „Každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

Podľa ustanovenia čl. 46 ods. 2 ústavy „Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanovení inak. Z právomocí súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd“.

Generálny prokurátor videl porušenie čl. 46 ústavy v tom, že napadnuté ustanovenie § 250f OSP spochybňuje zásadu **spravodlivosti** súdneho konania, v rámci ktorej má byť účastníkom umožnené domáhať sa ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde (strana 5. ods. 4 návrhu).

V tejto súvislosti ústavný súd konštatuje, že čl. 46 ústavy o spravodlivosti súdneho konania nehovorí. V tomto smere je daný dost' podstatný rozdiel medzi znením čl. 46 ústavy a znením čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

Ústavný súd dospel k záveru, že ustanovenie § 250f OSP sa nedotýka práva domáhať sa zákonom ustanoveným postupom práva na nezávislom a nestrannom súde ani práva na súdne preskúmanie zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy. V tejto časti ústavný súd návrh generálneho prokurátora nepovažoval za dôvodný, a preto mu nevyhovel.

c) namietaný nesúlad § 250f OSP s čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy

Podľa názoru generálneho prokurátora pojem "jednoduchý prípad" uvedený v ustanovení § 250f OSP sa v praxi slovenských súdov vykladá skôr extenzívne. Formulácia uvedeného ustanovenia umožňuje súdu v podstate vždy pojednávanie nenariadiť bez ohľadu na názor účastníkov konania. Tým dochádza podľa názoru generálneho prokurátora k tomu, že "účastníci konania nie sú súdom riadne vypočutí a nemôžu sa vyjadriť k vykonaným dôkazom, čo je v rozpore s článkom 12 ods. 1, článkom 13 ods. 4 a článkom 48 ods. 2 ústavy".

Podľa čl. 12 ods. 1 ústavy "Ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné".

V súvislosti s posudzovaním súladu ustanovenia § 250f OSP s čl. 12 ods. 1 ústavy možno konštatovať, že napadnuté ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku stanovuje pre subjekty - účastníkov konania dva rôzne režimy, ktoré možno zahrnúť pod jeho osobný rozsah. Jedna skupina subjektov - účastníkov sporu má právo na to, aby jej vec bola súdom prejednaná na pojednávaní, t.j. verejne a v ich prítomnosti. Druhá skupina subjektov - účastníkov sporu takéto právo nemá. Nejde samozrejme o nerovnosť medzi účastníkmi jedného konania, ale o nerovnosť v rôznych súdnych sporoch, pričom toto nerovnaké postavenie vyplýva z toho, či tá ktorá vec je považovaná všeobecným súdom za skutkovo jednoznačnú, v ktorej ide len o posúdenie právnej otázky, alebo za vec skutkovo nejasnú. Podľa právneho názoru ústavného súdu má porušenie zásady rovnosti v právach charakter porušenia základného ústavného práva iba vtedy, ak je spojené zároveň s porušením aj iného základného práva. V tomto prípade ústavný súd konštatoval, že ustanovenie § 250f OSP je porušením čl. 48 ods. 2 ústavy, teda ide o porušenie ďalšieho základného práva vyplývajúceho z ústavy, preto súčasne možno konštatovať aj porušenie zásady rovnosti v právach vyplývajúcej z čl. 12 ods. 1 ústavy.

Podľa čl. 13 ods. 3 ústavy: "Zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky".

V danom prípade za ustanovené podmienky treba považovať v ustanovení § 250f OSP vymedzené definície prípadov, ktoré majú byť súdom prejednávané na pojednávaní, o ktorých možno rozhodnúť aj bez nariadenia pojednávania. Možno konštatovať, že pre všetky prípady spĺňajúce zákonom stanovené podmienky sa zriaďuje rovnaký právny režim. Z hľadiska tohto ústavného článku je problematické skôr to, že dikcia použitá v ustanovení

§ 250f OSP nie je z praktického hľadiska jasná a postup podľa nej predvídateľný. V konečnom dôsledku to totiž dokazuje aj súdna prax, kde sa množia prípady rozhodovania súdu bez nariadenia pojednávania vo veci. Tento postup všeobecný súd často ponecháva bez zdôvodnenia.

Podľa čl. 13 ods. 4 ústavy: "Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ".

Podstatou a zmyslom základného ústavného práva vyplývajúceho z čl. 48 ods. 2 ústavy je dosiahnuť nápravu v prípadoch, keď bol niekto ukrátený na svojich právach, vrátane prípadov, keď k porušeniu práv došlo rozhodnutím orgánu verejnej správy. Osobná prítomnosť účastníka konania pred súdom je základným predpokladom úspešného uplatnenia práva, teda úspešného poskytnutia súdnej ochrany. Porušenie tohto práva nemusí často zo spisového materiálu vôbec vyplývať.

Vzhľadom na vyššie uvedenú argumentáciu ústavný súd uzavrel, že ustanovenie § 250f OSP nie je v súlade s čl. 48 ods. 2 v spojení s čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 ústavy.

d) namietaný nesúlad § 250f OSP s čl. 11 ústavy

Podľa čl. 11 ústavy: "Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred jej zákonmi, ak zabezpečujú väčší rozsah základných práv a slobôd".

Citovaný článok ústavy predpokladá existenciu situácie (vzťahu) medzinárodnej zmluvnej úpravy (na úrovni medzinárodnej zmluvy o ľudských právach a slobodách) a vnútroštátneho zákona tak, do vnútroštátneho právneho poriadku Slovenskej republiky je "inkorporovaná" platná medzinárodná zmluva, ktorá upravuje ľudské právo alebo základnú slobodu podrobnejšie, resp. vo väčšom rozsahu ako príslušná zákonná úprava tohto práva alebo slobody. Článok 11 ústavy však nezrušuje príslušnú zákonnú úpravu Slovenskej republiky, ale v prípade existencie medzinárodnej zmluvy spĺňajúcej podmienky uplatnenia článku 11 ústavy stanovuje jej "prednosť" pred zákonom. V citovanom článku ústavy preto nejde o všeobecnú, ale **podmienečnú prioritu** uplatnenia zmluvy o ľudských právach a základných slobodách pred zákonmi Slovenskej republiky. Uvedené ustanovenie čl. 11

ústavy je potrebné chápať ako generálny príkaz ústavnej normy všetkým štátnym orgánom Slovenskej republiky, ktoré sa vo svojej rozhodovacej či inej činnosti stretávajú s nutnosťou rešpektovať a presadzovať ochranu ľudských práv alebo základných slobôd, ktoré sú predmetom úpravy medzinárodnej zmluvy aj vnútroštátneho zákona. Prednostná **aplikácia výlučne zákonnej úpravy** ľudského práva alebo základnej slobody aj vtedy, ak sú splnené podmienky článku 11 ústavy, **znamená porušenie príkazu** ústavnej normy v ňom obsiahnutej.

Podľa názoru ústavného súdu Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení protokolov č. 3, 5 a 8, ktorý bol oznámený pod č. 209/1992 Zb. spĺňa kritériá medzinárodnej zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, na ktoré poukazuje ustanovenie čl. 11 ústavy.

Ak by v konkrétnom prípade išlo o medzinárodnú zmluvu, ktorá nenapĺňa znaky medzinárodnej zmluvy v intenciách článku 11 ústavy, pričom vo svojich ustanoveniach by priznávala väčší rozsah práv a slobôd než vnútroštátny právny predpis, na túto zmluvu by sa nevzťahoval režim článku 11 ústavy.

Platný právny poriadok Slovenskej republiky **neumožňuje** priamo súdom, prípadne iným štátnym orgánom Slovenskej republiky, aby v takejto situácii samotné rozhodli, že zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis je v rozpore s platnou medzinárodnou zmluvou. Takúto právomoc má však ústavný súd, ktorý podľa čl. 125 písm. e) ústavy rozhoduje tiež o súlade: "všeobecne záväzných právnych predpisov s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov". K podaniu návrhu na začatie konania o súlade všeobecne záväzného právneho predpisu s medzinárodnou zmluvou je oprávnený iba obmedzený okruh subjektov uvedených v čl. 130 ods. 1 písm. a) až e) ústavy, t.j. najmenej pätina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, prezident, generálny prokurátor, vláda Slovenskej republiky a súd. V prospech tohto záveru svedčí aj skutočnosť, že podľa čl. 144 ods. 1 ústavy sú sudcovia pri rozhodovaní nezávislí a sú viazaní len zákonom. Sudca všeobecného súdu, ktorý by dospel v prejednávanej veci k záveru, že medzinárodná zmluva zabezpečuje väčší rozsah základných práv a slobôd, by nemohol vzhľadom na ustanovenie čl. 144 ods. 1 ústavy postupovať tak, že by nebral do úvahy zákonnú úpravu a rozhodol by podľa medzinárodnej zmluvy (teda sám by skúmal súlad zákona s medzinárodnou zmluvou). Sudca všeobecného

súdu v takomto prípade na základe čl. 130 ods. 1 písm. d) ústavy musí požiadať o preskúmanie súladu podľa čl. 125 ústavy ústavný súd.

Pri posudzovaní návrhu generálneho prokurátora na vyslovenie nesúladu § 250f OSP s čl. 11 ústavy vzal ústavný súd do úvahy už skôr vyslovený právny názor vo veci PL. ÚS 8/96, podľa ktorého "... je ustanovenie čl. 11 ústavy potrebné predovšetkým chápať ako všeobecný príkaz ústavnej normy určený všetkým štátnym orgánom Slovenskej republiky, ktoré sa vo svojej rozhodovacej alebo inej činnosti stretávajú s nutnosťou rešpektovať, ako aj konkrétne uplatňovať (garantovať) ochranu tých ľudských práv a základných slobôd, ktoré tvoria predmet tak medzinárodnoprávnej, ako aj vnútroštátnej (zákonnej) úpravy. Aplikácia vnútroštátnej (zákonnej) úpravy ľudského práva alebo základnej slobody príslušným orgánom štátu aj vtedy, ak sú splnené podmienky uplatnenia čl. 11 ústavy, preto znamená porušenie príkazu ústavnej normy v ňom obsiahnutej. Z uvedeného vyplýva, že čl. 11 predpokladá súbežnú existenciu tak medzinárodnoprávnej, ako aj vnútroštátnej právnej úpravy ľudského práva alebo základnej slobody. Pre proces ich praktického uplatňovania stanovuje "podmienečnú prioritu" medzinárodnej zmluvy o ľudských právach a základných slobodách. K porušeniu čl. 11 ústavy môže dôjsť len konaním (postupom) takého orgánu štátu, ktorý vo svojej rozhodovacej či inej činnosti uplatňuje (aplikuje) príslušnú vnútroštátnu právnu úpravu ľudského práva alebo slobody, ale nie aj tým orgánom, ktorý takúto vnútroštátnu právnu úpravu samotnú vytvára (zákonodarný orgán). Ústavný súd preto podotýka, že čl. 11 ústavy "ráta" s existenciou Národnej rady Slovenskej republiky ako orgánu zákonodarného, oprávneného prijímať zákony v určitom rozsahu upravujúce ľudské práva a základné slobody. Tým sa však jeho vzťah k čl. 11 ústavy vyčerpáva, pretože Národná rada Slovenskej republiky súčasne nie je aj orgánom, ktorý aj prakticky uplatňuje (aplikuje) buď zákony, alebo medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách. Národná rada Slovenskej republiky nie je takým orgánom štátu, ktorý sa v rámci svojich ústavou vymedzených právomocí zaoberá aj uplatňovaním vnútroštátnej alebo medzinárodnoprávnej úpravy ľudských práv alebo základných slobôd (v procese ktorého by mohla "pochybiť" pri výbere adekvátnej právnej základne), preto neprichádza vôbec do úvahy ani možnosť porušenia čl. 11 ústavy výlučne v dôsledku jej zákonodarnej činnosti". (Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1997, Košice 1998, s. 256 a n.)

Z uvedených dôvodov ústavný súd návrhu generálneho prokurátora na vyslovenie nesúladu ustanovenia § 250f OSP s čl. 11 ústavy (a to ani v spojení s ustanovením čl. 6 ods. 1 Dohovoru) nevyhoviel.

e) namietaný nesúlad § 250f OSP s čl. 6 ods. 1 Dohovoru

Pre správne posúdenie návrhu generálneho prokurátora na skúmanie súladu § 250f OSP s čl. 6 ods. 1 Dohovoru je potrebné venovať pozornosť otázke, či možno aplikovať čl. 6 ods. 1 Dohovoru na obsah ustanovenia § 250f OSP.

V stanovisku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky k návrhu generálneho prokurátora sa uvádza: „Len zo skutočnosti, že súdy preskúmavajú tieto rozhodnutia v konaní, ktorého právna úprava bola zaradená do Občianskeho súdneho poriadku, neznamená, že všetky veci, ktorými sa správne senáty súdov zaoberajú, sú vecami, ktoré má na mysli čl. 6 ods. 1 veta prvá Dohovoru“. V stanovisku sa ďalej uvádza, že ak sa preskúmané rozhodnutie „netýka občianskych práv alebo záväzkov, alebo nejde o posúdenie oprávnenosti trestného obvinenia, nie je namieste vyžadovanie dodržiavania čl. 6 ods. 1 vety prvej Dohovoru“.

Z dikcie ustanovenia čl. 6 ods. 1 prvá veta Dohovoru vyplýva, že právo každého na to „... **aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom**“, sa viaže na skutočnosť, aby sa rozhodovalo „... **o jeho občianskych právach alebo záväzkoch, alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu**“. Potom je namieste otázka, či rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam správnych orgánov, ktorého súčasťou je aj ustanovenie § 250f OSP, **je rozhodovaním o občianskych právach alebo záväzkoch fyzických alebo právnických osôb.**

V dôvodovej správe k zákonu č. 519/1991 Zb., ktorým bolo do Občianskeho súdneho poriadku zavedené správne súdnictvo, sa uvádza, že nová úprava súvisí s rozšírením právomoci súdov tak, aby táto bola v súlade s čl. 36 ods. 2 Listiny.

V uvedenom článku Listiny sa uvádza: „Kto tvrdí, že bol ukrátený na svojich právach rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takého rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nemožno vylúčiť preskúmavanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd podľa Listiny“.

V podstate identické ustanovenie obsahuje čl. 46 ods. 2 ústavy.

Podstatou správneho súdnictva je teda ochrana práv fyzických a právnických osôb, o ktorých sa rozhodovalo v správnom konaní. Ide o právny inštitút, ktorý umožňuje, aby sa každá osoba, ktorá sa cíti poškodená, dovolala súdu ako nezávislého orgánu a vyvolala tak konanie, v ktorom správny orgán už nebude mať autoritatívne postavenie, ale bude účastníkom konania s rovnakými právami ako ten, o koho práva v konaní ide.

V správnom súdnictve preskúmajú súdy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy (§ 244 ods. 1 OSP).

V správnom súdnictve preskúmajú súdy zákonnosť rozhodnutí orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy (§ 244 ods. 2 OSP).

Podľa ustanovenia § 247 ods. 1 OSP sa podľa ustanovenia tejto hlavy (t.j. rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam správnych orgánov) postupuje v prípadoch, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia.

Podľa ustanovenia § 250 ods. 2 OSP je žalobcom fyzická alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník správneho konania bola rozhodnutím správneho orgánu ukrátená na svojich právach. Podat' žalobu môže aj fyzická alebo právnická osoba, s ktorou sa v správnom konaní nekonalo ako s účastníkom, hoci sa s ňou ako s účastníkom konať malo.

Z uvedených ustanovení ústavy a Občianskeho súdneho poriadku vyplýva, že v správnom súdnictve ide o prípady, kedy správny orgán rozhoduje o subjektívnych právach a povinnostiach súkromnoprávneho charakteru (napríklad o vyvlastnení, povinnosti nahradiť škodu), čo organicky do prieskumu v správnom súdnictve v minulosti nepatrilo. Náprava väd bola zabezpečovaná v konaní pred civilným súdom s plnou jurisdikciou.

Aj judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva jednoznačne potvrdzuje, že cieľom Dohovoru je zabrániť zužovaniu a oslabovaniu ochrany poskytovanej prostredníctvom čl. 6 Dohovoru.

Osobitný režim čl. 6 ods. 1 Dohovoru totiž vyžaduje od vnútroštátneho zákonodarcu, aby tam, kde správny orgán rozhoduje o súkromnom práve či záväzku (ale tiež o obvinení napríklad z priestupku), bola zabezpečená jedna inštancia, ktorá je buď súdom, alebo iným nestranným, nezávislým a podľa zákona zriadeným orgánom, ktorá prejedná vec v plnej jurisdikcii, t.j. v otázkach právnych i skutkových (Správa Európskej komisie pre ľudské práva zo dňa 7.5.1986, séria B, s. 122).

Podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru postačí, ak rozhodnutie správneho orgánu, ktoré samo osebe nezodpovedá požiadavkám tohto ustanovenia, podlieha následnej kontrole súdneho orgánu s plnou jurisdikciou (rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Le Compte z r. 1983 A – 58).

Ústavný súd preto dospel k záveru, že rozhodovanie správnych orgánov o právach podľa Správneho poriadku i zákonom ustanovený postup v druhej hlave piatej časti Občianskeho súdneho poriadku s názvom „Rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam správnych orgánov“, ktorej súčasťou je aj ustanovenie § 250f OSP, môže v niektorých prípadoch nepochybne podliehať osobitnému režimu upravenému v čl. 6 ods. 1 Dohovoru a v niektorých prípadoch tak byť nemusí. V tomto smere možno akceptovať argumentáciu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Keďže ustanovenie § 250f OSP nerozlišuje prejednávané prípady na také, ktoré podliehajú režimu čl. 6 ods. 1 Dohovoru, a na také, ktoré mu nepodliehajú, nezostáva než konštatovať, že je potrebné skúmať súlad týchto ustanovení.

V zmysle ustanovenia čl. 6 ods. 1 Dohovoru má každý právo na to, aby jeho záležitosť bola **spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom** zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch, alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu. Rozsudok musí byť vyhlásený verejne, ale tlač a **verejnosť môžu byť vylúčené** buď po dobu celého, alebo časti procesu **v záujme mravnosti, verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti v demokratickej spoločnosti, alebo keď to vyžadujú záujmy maloletých alebo ochrana súkromného života účastníkov alebo, v rozsahu považovanom súdom za**

úplne nevyhnutný, pokiaľ by vzhľadom na osobitné okolnosti, verejnosť konania mohla byť na ujmu záujmom spravodlivosti.

Ústavný súd už vyslovil názor, že pri preskúvaní otázky, či v Slovenskej republike namietnuté porušenie čl. 6 ods. 1 Dohovoru je opodstatnené, postupuje v súlade s kritériami ustanovenými orgánmi Rady Európy pri aplikácii tohto článku v ich rozhodovacej činnosti (nález ústavného súdu sp.zn. II. ÚS 26/95, zverejnený pod č. 7/95 ZNaU).

Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva jednoznačne potvrdzuje, že cieľom Dohovoru je zabrániť zužovaniu a oslabovaniu ochrany poskytovanej článkom 6 Dohovoru.

Verejnosť konania chráni účastníkov pred tajnou justíciou vymykajúcou sa kontrole verejnosti a je tiež jedným z prostriedkov pre vytvorenie a zachovanie dôvery k súdom (rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Pretto z roku 1983, A 71).

Generálny prokurátor poukazuje aj na rozhodnutie Európskej komisie pre ľudské práva vo veci prípustnosti sťažnosti č. 26384/95 podanej Máriou Šamkovou proti Slovenskej republike zo dňa 22. júna 1996. Európska komisia pre ľudské práva vyhlásila túto sťažnosť za prípustnú okrem iného aj z dôvodu, že vo veci sa neuskutočnilo verejné pojednávanie. Generálny prokurátor tiež poukazuje na rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z roku 1994 vo veci Fredin (A.280), kde súd aj napriek námietke štátu, že najvyšší správny súd môže rozhodnutie len anulovať, nemôže ho však nahradiť iným rozhodnutím, a teda môže vec rozhodnúť len na základe spisov a bez vypočutia sťažovateľa, uviedol, že ak je najvyšší správny súd prvým a jediným súdnym tribunálom, ktorý vo veci rozhodoval, je neverejné prejednanie veci porušením čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Súd tiež v rozhodnutí konštatoval, že posudzovanie právnych otázok nie je možné bez toho, aby bolo prihliadnuté k relevantným otázkam skutkovým.

Okrem judikátov, na ktoré sa odvoláva generálny prokurátor, možno poukázať aj na skorší rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Hakanson z roku 1986 (A-99), podľa ktorého verejnosť konania je základným princípom zakotveným v čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Tento princíp musí byť plne rešpektovaný aspoň pri jednom inštančnom konaní o merite veci, pokiaľ nie sú dôvody uvedené v čl. 6 ods. 1 Dohovoru umožňujúce vylúčenie verejnosti.

V súvislosti s uvedenou judikatúrou Európskeho súdu a Európskej komisie pre ľudské práva je potrebné uviesť, že pokiaľ ide o rozhodovanie v prvej a poslednej inštancii

v konaní o žalobách proti rozhodnutiam správnych orgánov, sa situácia na Slovensku zmenila prijatím novely Občianskeho súdneho poriadku, t.j. zákona č. 169/1998 Z.z., ktorá zaviedla inštitút mimoriadneho dovolania. S účinnosťou od 1. júla 1998 je v konaní o žalobách proti rozhodnutiam správnych orgánov prípustné mimoriadne dovolanie (§ 250j ods. 4 OSP). Treba však zdôrazniť, že tento mimoriadny opravný prostriedok nie je zverený do rúk účastníkom konania, ale generálnemu prokurátorovi, ktorý ho môže uplatniť aj na základe podnetu účastníka konania.

Ustanovenie čl. 6 ods. 1 Dohovoru zakotvuje právo na verejné prerokovanie vecí (popri už spomínaných článkoch 48 ods. 2 ústavy, ako aj čl. 38 ods. 2 Listiny). V uvedenom článku sú zároveň uvedené aj dôvody, pre ktoré možno verejnosť vylúčiť buď po dobu celého, alebo časti procesu. Sú to tieto dôvody:

- v záujme mravnosti, v záujme verejného poriadku alebo
- v záujme národnej bezpečnosti v demokratickej spoločnosti alebo
- keď si to vyžadujú záujmy maloletých alebo
- ochrana súkromného života účastníka alebo
- v rozsahu považovanom súdom za úplne nevyhnutný, pokiaľ by, vzhľadom na osobitné okolnosti, verejnosť konania mohla byť na ujmu záujmom spravodlivosti.

Možnosť rozhodnúť bez pojednávania z dôvodov uvedených v ustanovení § 250f OSP nespĺňa podľa názoru ústavného súdu dôvody vylúčenia verejnosti uvedené v čl. 6 ods. 1 druhá veta Dohovoru. V tomto smere možno preto považovať návrh generálneho prokurátora za dôvodný.

Vzhľadom na uvedenú argumentáciu ústavný súd dospel k záveru, že ustanovenie § 250f OSP nie je v súlade s čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

3. V súvislosti s účinkami nálezu ústavného súdu o vyslovenie nesúladu ustanovenia § 250f OSP s označenými článkami ústavy a čl. 6 ods. 1 Dohovoru je potrebné uviesť, že napadnuté ustanovenie § 250f OSP bolo zavedené do Občianskeho súdneho poriadku zákonom bývalého Federálneho zhromaždenia ČSFR a pri skúmaní jeho súladu s napadnutými článkami ústavy treba brať do úvahy znenie čl. 152 ústavy.

Podľa čl. 152 ods. 1 ústavy: "Ústavné zákony, zákon a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy zostávajú v Slovenskej republike v platnosti, ak neodporujú tejto ústave. Meniť a zrušovať ich môžu príslušné orgány Slovenskej republiky".

Podľa čl. 152 ods. 2 ústavy: "Neplatnosť zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných v Českej a Slovenskej Federatívnej Republike vzniká deväťdesiatym dňom po uverejnení rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky o ich neplatnosti spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákona".

Podľa čl. 152 ods. 3 ústavy: "O neplatnosti právnych predpisov rozhoduje Ústavný súd Slovenskej republiky podľa návrhu osôb uvedených v čl. 130".

Z uvedenej citácie je zrejmé, že pri skúmaní súladu ustanovenia § 250f OSP s označenými článkami ústavy ide o konanie o neplatnosti zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných v Českej a Slovenskej Federatívnej Republike. Na toto konanie sa primerane použijú ustanovenia tretej časti druhej hlavy prvého oddielu zákona č. 38/1993 Z.z. v znení neskorších predpisov (§ 76 ods. 2 cit. zákona), t.j. konania o súlade právnych predpisov.

Naproti tomu vo vzťahu medzi § 250f OSP a Dohovorom ide o konanie o nesúlade právnych predpisov v zmysle čl. 125 písm. e) ústavy. Praktický rozdiel medzi oboma konaniami je v následkoch, keď v prípade konania o neplatnosť sa stáva napadnuté ustanovenie neplatným 90 dní po zverejnení nálezu (§ 76 ods. 1 cit. zákona) a v prípade konania o nesúlade po šiestich mesiacoch od vyhlásenia nesúladu (čl. 132 ods. 1 ústavy), pričom v druhom prípade ústavný súd ukladá orgánu, ktorý napadnutý právny predpis, resp. ustanovenie prijal, aby ho do šiestich mesiacov dal do súladu s nálezhom ústavného súdu.

V konaní, v ktorom sa namieta aj neplatnosť aj nesúlada, nie je možné rozhodnúť dvojakým spôsobom a nemôžu ani nastať dvojaké následky. Možno vysloviť záver, že ústava v čl. 152 ods. 2 dáva jasne prioritu kratšej 90-dňovej lehote v prípadoch právnych predpisov vydaných v Českej a Slovenskej Federatívnej Republike. Takéto predpisy, samozrejme ak sú v rozpore s ústavou, majú byť z právneho poriadku vyradené v skrátenej lehote. Možno tu teda uplatniť aj ďalší záver, že v danom prípade má prednosť neplatnosť zákona vydaného v Českej a Slovenskej Federatívnej Republike pred nesúladom zákona s medzinárodnou zmluvou. Opačný výklad by bol zrejme v rozpore so zreteľne prejavenuou vôľou ústavodarcu.

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

V Košiciach 22. júna 1999