



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 637/2023-16

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Jany Baricovej a sudcov Rastislava Kaššáka a Miloša Maďara (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpeného Advokátskou kanceláriou MULARČÍK A PARTNERI, s. r. o., Námestie M. Benku 15, Bratislava, v mene ktorej koná advokát a konateľ JUDr. Matej Mularčík, proti postupu a rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 15Snr/1/2021 z 15. mája 2023 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť sťažovateľa a skutkový stav veci

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručенou ústavnému súdu 22. augusta 2023 domáha vyslovenia porušenia základných práv zaručených v čl. 12 ods. 1, čl. 46, čl. 47 a čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a svojho práva na slobodu a bezpečnosť zaručeného v čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) postupom a rozsudkom najvyššieho správneho súdu označeným v záhlaví tohto uznesenia. Navrhuje napadnutý rozsudok zrušiť v celom rozsahu a zároveň žiada priznať náhradu trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti a príloh k nej pripojených vyplýva, že Národný bezpečnostný úrad (ďalej aj „NBÚ“) vykonal na základe súhlasu sťažovateľa v období od 12. septembra 2019 do 25. októbra 2019 bezpečnostnú previerku II. stupňa pre stupeň utajenia „Dôverné“, ktorá bola ukončená vydaním osvedčenia č. SP-PB-3121/2019-Ž z 25. októbra 2019 pre stupeň utajenia „Dôverné“ (ďalej len „osvedčenie z 25. októbra 2019“).

2.1. Počas platnosti osvedčenia z 25. októbra 2019 NBÚ k sťažovateľovi zistil nové skutočnosti, ktoré by mohli byť dôvodom na zrušenie platnosti predmetného osvedčenia, a preto v súlade s § 29 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 215/2004 Z. z.“) preveril, či sťažovateľ

naďalej spĺňa predpoklady na vznik oprávnenia podľa § 10 ods. 1 posudzovaného zákona. Vzhľadom na to, že zistené skutočnosti by mohli byť dôvodom na zrušenie platnosti osvedčenia z 25. októbra 2019, NBÚ vykonal so sťažovateľom bezpečnostný pohovor, z ktorého bol vyhotovený písomný záznam. Z dôvodu, že vyjadrenia sťažovateľa počas bezpečnostného pohovoru boli v rozpore so zistenými skutočnosťami, NBÚ sťažovateľa podľa § 25 ods. 4 zákona č. 215/2004 Z. z. písomne predvolal na ďalší bezpečnostný pohovor, ktorého súčasťou bolo psychofyziologické overenie pravdivosti (polygraf, detektor lži). Účelom testovania bolo zistiť, či sťažovateľ (1.) prijal províziu z nezákonne získaných prostriedkov od svojich podriadených a či (2.) prijal neoprávnenú finančnú odmenu ako príslušník Policajného zboru od roku 2017. Záver polygrafického špecialistu bol, že „*subjekt nebol pravdivý*“ pri odpovediach na položené otázky 2. skúmaného predmetu.

3. Sťažovateľ bol podľa právnej kvalifikácie uvedenej vo výroku rozhodnutia NBÚ č. SP-PB-4275-37/2019-Ž-43834 z 11. decembra 2020 zaradený do kategórie osôb, ktoré nemožno považovať za bezpečnostne spoľahlivé [§ 10 ods. 1 písm. g) v spojení s § 14 ods. 1 posudzovaného zákona], preto, že (I.) uviedol nepravdivé údaje pri bezpečnostnom pohovore a (II.) prijíma neoprávnené platby, dary alebo iné výhody alebo zneužíva postavenie a funkciu na získanie neoprávnených pôžitkov, čo sa podľa § 14 ods. 2 písm. c) bod 10 zákona č. 215/2004 Z. z. považuje za bezpečnostné riziko. Národný bezpečnostný úrad (III.) zrušil sťažovateľovi platnosť osvedčenia z 25. októbra 2019.

4. Výbor Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu (ďalej len „žalovaný“) rozhodnutím č. k. CRD-207-3/2021-VPRNBU z 26. februára 2021 odvolanie sťažovateľa zamietol. Najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom potvrdil rozhodnutie žalovaného.

II.

Argumentácia sťažovateľa

5. Výhrady sťažovateľa sú orientované takmer výlučne do procesnoprávnej roviny, t. j. neústavného obmedzenia procesných práv sťažovateľa (čl. 46, čl. 47, čl. 48 ústavy) v konaní pred správnymi orgánmi a správnym súdom tým, že mu nebolo umožnené (na rozdiel od najvyššieho správneho súdu) oboznámiť sa s utajovanou prílohou spisu a vyjadriť sa k zisteným skutočnostiam, ktoré sú práve obsahom tejto časti spisu. Z odôvodnenia napadnutého rozsudku pritom vyplýva, že sám najvyšší správny súd uznal, že konanie správnych orgánov je v rozpore so základnými ľudskými právami a slobodami, ústavnými právami a vnútroštátnymi právami.

6. Podľa sťažovateľa (na podklade záverov nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 6/04 aj vzhľadom na znenie § 16 a § 25 zákona č. 215/2004 Z. z.) posúdenie a hodnotenie výsledkov zistených bezpečnostných previerok NBÚ vykonáva v zmysle zásad zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, a to predovšetkým v zmysle materiálnej pravdy, zásady súčinnosti a zásady hodnotenia dôkazov. Povinnosťou správneho orgánu a súdu bolo zistiť skutočný stav v zmysle materiálnej pravdy v súčinnosti so sťažovateľom ako osobou preverovanou zadovážiť všetky relevantné dôkazy pre vydanie rozhodnutia a tieto vyhodnotiť v súlade s § 34 ods. 5 Správneho poriadku. Sťažovateľ nesúhlasí s interpretáciou v bode 43 napadnutého rozsudku, podľa ktorej zákon č. 215/2004 Z. z. vylučuje použitie Správneho poriadku.

7. Sťažovateľ ďalej namieta, že najvyšší správny súd a správne orgány bezvýhradne uprednostnili záujem štátu na ochrane utajovaných skutočností [s poukazom na českú právnu úpravu nahliadania do spisu obsahujúceho utajované informácie – § 38 ods. 6 zákona č. 500/2004 Sb. (správni rád) v znení neskorších predpisov]. Odôvodnenie napadnutého rozsudku považuje za účelové, rozporné so zákonom a porušujúce jeho základné ľudské práva. Argumentuje aj tým, že správne orgány a najvyšší správny súd sa bez bližšieho odôvodnenia priklonili len k dôkazu svedčiaceho v neprospech sťažovateľa. Napadnuté rozhodnutie nevychádza z objektívne zisteného skutkového stavu a závery v ňom vyslovené nezodpovedajú požiadavke na riadne odôvodnenie rozhodnutia.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

8. Podstatou ústavnej sťažnosti je porušenie práva na spravodlivý proces (čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru), porušenie rovnosti účastníkov konania (čl. 47 ods. 3 ústavy) porušenie práva vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom (čl. 48 ods. 2 ústavy) a súčasne čl. 12 ústavy rozsudkom najvyššieho správneho súdu o potvrdení rozhodnutia žalovaného, ktorý po preverení nových zistených skutočností (§ 29 zákona č. 215/2004 Z. z.) o sťažovateľovi vyhodnotil, že identifikované konanie je potrebné považovať za prekážku splnenia predpokladu bezpečnostnej spoľahlivosti.

9. Oprávnenie na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami zákon č. 215/2004 Z. z. ustanovuje v § 10 pozitívne a následne v § 11 až § 14 ich konkretizuje negatívnym výpočtom. Medzi predpoklady na vznik oprávnenia osoby na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami je zaradená aj bezpečnostná spoľahlivosť osoby, ktorá je legálne definovaná v § 10 ods. 1 písm. g) zákona č. 215/2004 Z. z. (pozitívne) a bližšie špecifikovaná v § 14 ods. 1 a 2 zákona č. 215/2004 Z. z. (negatívne). Zo znenia § 14 ods. 1 tohto zákona vyplýva, že dôvody vylučujúce bezpečnostnú spoľahlivosť osoby sú v ňom uvedené taxatívne. Rovnako aj § 14 ods. 2 tohto zákona definujúci pojem bezpečnostné riziko je konštruovaný ako taxatívny výpočet skutočností, a nie ako generálna klauzula, čo znamená, že správny orgán musí byť pri aplikácii tohto ustanovenia schopný zistený skutkový stav podriadiť pod niektorú z nich (rozsudok najvyššieho správneho súdu sp. zn. 35Snr/2/2021 z 7. decembra 2022). Uvedené platí aj pre písm. c), podľa ktorého sa za bezpečnostné riziko považuje zistenie taxatívne vymedzených dôvodov (v bode 1 až 12). Z jazykového znenia tejto právnej normy vyplýva, že na konštatovanie bezpečnostnej nespoľahlivosti osoby sa vyžaduje spoľahlivo preukázané zistenie o naplnení toho-ktorého dôvodu. Ako samostatný dôvod bezpečnostného rizika je vymedzená skutková podstata prijímania neoprávnených platieb, darov alebo iných výhod podľa § 14 ods. 2 písm. c) bodu 10 zákona č. 215/2004 Z. z., pričom prijímanie úplatku či zneužívanie postavenia musí byť v konaní pred správnym orgánom preukázateľne zistené. Ničím neodôvodnené dohady o korupčnom správaní osoby vylučujú konštatovanie bezpečnostného rizika a subsumciu pod posudzované ustanovenie zákona.

10. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti v podstate veci namieta, že nesprávnym procesným postupom spočívajúcim v neprístupnení utajovanej časti spisu v priebehu správneho konania (vrátane súdneho konania) mu bola objektívne znemožnená možnosť vyjadriť sa k všetkým zisteniam žalovaného. Žalovaný nemal v dispozícii všetky relevantné dôkazy, len tie v neprospech sťažovateľa. Skutkový stav vo veci zrušenia platnosti osvedčenia vydaného sťažovateľovi tak nebol

dostatočne zistený a vyvodené právne závery dostatočne odôvodnené. V celkovom kontexte nerovnosti účastníkov konania je sťažovateľ presvedčený o neproporcionálnom vyvažovaní protichodných záujmov štátu a sťažovateľa. Obsahovo obdobné námietky vzniesol aj v konaní pred najvyšším správny súdom (por. bod 25 napadnutého rozsudku).

11. V posudzovanom prípade nebolo sporné, že v konaní pred správnymi orgánmi došlo k obmedzeniu a ukráteniu justičných, resp. procesných práv sťažovateľa (bod 29 napadnutého rozsudku). Referenčné články ústavy garantujúce spravodlivý proces zahŕňajúci právo účastníkov súdneho konania poznať a vyjadrovať sa ku všetkým predloženým dôkazom alebo pripomienkam však nie sú absolútne a za určitých okolností je ich obmedzenie ústavne prípustné (PL. ÚS 15/2020 bod 42, 43).

12. V posudzovanom prípade sa spornou javí otázka primeranosti rozsahu utajovanej časti, teda rozsah práva sťažovateľa na odhalenie relevantných dôkazov v konaní vo veci zrušenia platnosti osvedčenia, a namietaný nedostatočne zistený skutkový stav. Do predstavy sťažovateľa o úplnom využití a uplatňovaní jeho procesných práv zasiahol správny súd, a to z perspektívy akceptácie špecifických rysov bezpečnostného konania (na účel ochrany utajovaných skutočností), ktoré sú judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva (bod 30), Súdneho dvora Európskej únie (bod 31), Ústavného súdu Slovenskej republiky (bod 32), ako aj Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (bod 33) považované za *legitímne a primerané*, ak sú vyvážené v priebehu súdneho konania postupom súdnych orgánov (bod 29).

13. Hoci ústavný súd stabilne judikuje, že správny súd nie je súdom skutkovým, ale je súdom, ktorý posudzuje iba *právne* otázky napadnutých rozhodnutí a postupu orgánov verejnej správy, teda orgánov inej ako súdnej sústavy (IV. ÚS 127/2012), v danom prípade najvyšší správny súd zvolil ústavno-konformnú a euro-konformnú metodiku vyváženia procesných obmedzení sťažovateľa preskúmaním *skutkových* zistení plynúcich aj z utajovanej časti bezpečnostného zväzku, zhodnocujúc vierohodnosť, presvedčivosť spravodajských informácií a ich relevanciu vo vzťahu k bezpečnostnému riziku, nie však pravosť a pravdivosť týchto informácií (body 34 a 35 napadnutého rozsudku).

14. Z odôvodnenia napadnutého rozsudku je zrejmé, že najvyšší správny súd pri riešení nastolenej úlohy (v bodoch 34 a 35) venoval značnú pozornosť jednak prieskumu informácií obsiahnutých (nielen) v utajovanej časti spisu a vyhodnoteniu podkladov k nožnej existencii bezpečnostného rizika, otázke primeranosti obmedzenia procesných práv sťažovateľa v konaní pred správnymi orgánmi vyvažovaním záujmu sťažovateľa na uplatnení procesných práv a záujmu žalovaného na ochrane utajovaných skutočností, a súčasne aj prieskumu zákonnosti postupu a rozhodnutí správných orgánov (body 36 až 45, tiež body 53 až 55). Na základe skutkových okolností konštatoval, že napadnuté rozhodnutie je vydané na základe riadne a dostatočne zisteného skutkového stavu veci (body 44 a 55). Rovnako uviedol, že zneprístupnenie utajovanej časti sledovalo legitímny cieľ a pri pomeraní procesných práv sťažovateľa a chráneného verejného záujmu bolo primerané (bod 42).

15. Ústavný súd v tejto súvislosti zvýrazňuje svoje ústavné postavenie nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) mimo systému všeobecného súdnictva. Ústavný súd nie je skutkový súd. Preto sa v tomto konkrétnom prípade nebude sústrediť na prieskum skutkových

zistení príslušných správnych orgánov ani zákonnosti ich postupov a rozhodnutí, čo predovšetkým predstavuje úlohu správneho súdnictva (bod 13 tohto uznesenia). Ústavný súd sa zameria na to, ako najvyšší správny súd preskúmal postup a rozhodnutia správnych orgánov. Konkrétne, úlohou ústavného súdu vyplývajúcou z imperatívu ústavnosti v čl. 124 ústavy je v tejto veci posúdenie, či bolo vykonané účinné súdne preskúmanie skutkových zistení správnych orgánov (nielen) v utajovaných dokumentoch (v kontexte bodu 9 tohto uznesenia, *pozn.*) a preskúmanie právnych záverov najvyššieho správneho súdu v tom zmysle, či nie sú zjavne arbitrárne a nedostatočne odôvodnené. V rámci kľúčovej sťažostnej argumentácie sa ústavný súd osobitne zameria na to, či nesporné obmedzenie účastníckych práv sťažovateľa bolo proporcionálne za okolností konkrétneho prípadu.

16. Pokiaľ ide o posúdenie proportionality obmedzenia procesných práv sťažovateľa, ústavný súd pripomína svoju ustálenú judikatúru, podľa ktorej v prípade kolízie dvoch ústavných hodnôt je potrebné ich vyvažovať tak, aby došlo k ich čo najširšej harmonizácii, t. j. aby každá z týchto hodnôt zostala zachovaná v čo najširšej možnej miere, resp. aby žiadna z nich nebola úplne popretá (pozri PL. ÚS 12/2001, s. 38 odôvodnenia a PL. ÚS 13/2010, s. 55 odôvodnenia). Na miskú váh v prospech ochrany utajovaných skutočností možno pomyselne položiť nielen konštatovanú konkrétnosť skutkových zistení správneho súdu z utajovanej časti spisu viazaných na dostatočnú kvalitatívnu úroveň poznania, resp. dôvodov, že konkrétneho konania sa sťažovateľ v súvislosti s výkonom svojho povolania preukázateľne dopustil, a tieto majú vplyv na jeho dôveryhodnosť (bod 37, bod 44), ale aj konštatovaný legitímny účel znepřístupnenia utajovanej časti spisu, ktorý by v opačnom prípade znamenal dekonšpiráciu zdrojov spravodajských služieb a metód jej práce (bod 38). Následne k nevyhnutnému vyváženiu a zachovaniu práva na spravodlivý súdny proces na druhej miske váh dochádza nielen samotným účinne vykonaným súdnym prieskumom skutkových zistení, ale aj predovšetkým (i) sprístupnením primeraného rozsahu informácií v správnom konaní (zohľadňujúc rozptýlené informácie v utajovaných správach), (ii) oznámením dôvodov, pre ktoré sťažovateľovi neboli poskytnuté informácie z utajovanej časti spisu, (iii) zhodnotením konkrétnosti skutočností uvádzaných spravodajskou službou či (iv) posúdením vierohodnosti týchto informácií v správnom konaní, a to všetko v nevyhnutných medziach ochrany utajovaných skutočností (bod 36 a 39). Vzájomnému vyvažovaniu tiež zodpovedá právny názor vyslovený v bode 45 odôvodnenia napadnutého rozsudku, v zmysle ktorého mal sťažovateľ v správnom konaní možnosť predkladať dôkazy na preukázanie pravdivosti svojich tvrdení.

17. Ústavný súd tak (v zásadnej zhode s najvyšším správnym súdom) hodnotí, že za okolností konkrétneho prípadu je z dostatočne zrozumiteľných, jasných a logických dôvodov prezentovaných v medziach ochrany utajovaných skutočností zrejme, že práve pod ich ťarchou sa misky váh protichodných záujmov mierne vychýlili v prospech ochrany utajovaných skutočností, čo v konkrétnom prípade opodstatňuje nevyhnutné obmedzenie procesných práv sťažovateľa. Realizácia tzv. úplného/neobmedzeného súdneho prieskumu obohateného o prieskum skutkových okolností podľa ústavného súdu je spôsobilá poskytnúť dotknutým osobám ochranu pred možnou rozpínavou mocou štátu v konaní, v ktorom dominuje ochrana utajovaných skutočností a záujem štátu na národnej bezpečnosti. Za kľúčové v posudzovanom prípade je možné považovať najvyšším správnym súdom dosiahnutú dostatočnú mieru istoty v podobe zistenia konkrétneho dôvodu, ktorý vylučuje sťažovateľa z možnosti získať oprávnenie oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami. Ústavný súd dodáva, že relevantná časť rozsiahleho odôvodnenia zameraná nielen

na konštatovanie legality či legitímneho cieľa, ale predovšetkým na posúdenie proporcionality z hľadiska obmedzenia procesných práv sťažovateľa preskúmaním konkrétnych dôvodov opodstatňujúcich dané obmedzenie nepochybné obstála v teste ústavnosti, keďže nesignalizuje žiadne znaky arbitrárnosti či zjavne nedostatočného odôvodnenia. Napokon možno konštatovať, že najvyšší správny súd jednotlivo reagoval na podstatné žalobné námietky sťažovateľa a dal mu na ne v zásade uspokojivé odpovede.

18. V závere odôvodnenia tohto uznesenia v záujme úplnosti odpovede na sťažovateľom nastolené otázky ústavný súd považuje za potrebné dodať, že argumentácia o potrebe aplikovať ním označené ustanovenia správneho poriadku na právnu vec sťažovateľa nie je relevantná, keďže najvyšší správny súd vo svojich podstatných záveroch v zásade odobril riadne a dostatočne zistený skutkový stav veci, čo zodpovedá zásade materiálnej pravdy normatívne zakotvenej v správnom poriadku. Pokiaľ ide o zásadu súčinnosti podľa správneho poriadku, sťažovateľ vo svojej sťažnostnej argumentácii, ktorá je pochopiteľne orientovaná na umožnenie plnej realizácie jeho procesných práv, opomenul podstatný prvok predmetu správneho konania, ktorým je ochrana bezpečnosti štátu a s tým spojené obmedzenie procesných práv, ktoré bolo preukázateľne proporcionálne v jeho právnej veci.

19. V súvislosti s prípadným porušením čl. 12 ústavy ústavný súd zároveň pripomína svoju konštantnú judikatúru, podľa ktorej zásady uvedené v čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky v súhrne vyjadrujú podstatu základných práv ako prirodzených práv a zároveň majú aj univerzálny charakter. Sú to ústavné direktívy adresované predovšetkým orgánom pôsobiacim v normotvornej činnosti všetkých stupňov. Vzhľadom na tieto znaky nemôžu byť zásadne priamo aplikovateľné v individuálnych záležitostiach (I. ÚS 59/97, *mutatis mutandis* I. ÚS 8/97, PL. ÚS 14/98, III. ÚS 383/2016). Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd konštatoval, že čl. 12 ústavy nemožno považovať za základné právo, ktoré podlieha samostatnej ochrane prostredníctvom inštitútu sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy. Z uvedeného dôvodu sa aplikácia tohto článku ústavy v individuálnych sťažnostiach viaže na porušenie individuálne určeného základného práva alebo slobody sťažovateľa, tak ako to je aj v tomto prípade.

20. Ustanovenie § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde dáva v záujme racionality a efektivity konania ústavnému súdu právomoc posúdiť prijateľnosť návrhu pred tým, než dospeje k záveru, že o návrhu rozhodne meritórne nálehom. Za zjavne neopodstatnenú považuje ústavný súd takú sťažnosť, keď uplatnené námietky nie sú spôsobilé spochybniť ústavnosť napadnutého rozhodnutia. Tak je to aj v tomto prípade. Ústavný súd konštatuje, že sťažovateľom prezentované pochybnosti o ústavnej udržiateľnosti napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu nemôžu byť základom toho, aby bolo možné dospieť k záveru o porušení ústavného práva na spravodlivý proces, do ktorého konceptu patrí aj právo účastníka konania poznať a vyjadrovať sa ku všetkým predloženým dôkazom a zásada rovnosti. Preto ústavný súd sťažnosť ako celok odmietol ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

21. Nad rámec už uvedených skutočností ústavný súd upozorňuje na formálny nedostatok ústavnej sťažnosti v podobe odkazu na v súčasnosti už vyše štyri roky neúčinný zákon 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. Uvedená skutočnosť však sama

osebe nemala vplyv na posúdenie toho, či je možné návrh prijať na ďalšie konanie. Každé podanie totiž posudzuje ústavný súd podľa jeho obsahu (§ 39 ods. 2 zákona o ústavnom súde).

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

V Bratislave (detašované pracovisko) 29. novembra 2023

Jana Baricová
predsedníčka senátu