



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 26/01

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 9. januára 2003 v pléne zloženom z predsedu Jána Mazáka a zo sudcov Jána Auxta, Juraja Babjaka, Eduarda Báránya, Alexandra Bröstla, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Jána Klučku, Jána Lubyho, Lajosa Mészároša, Štefana Ogurčáka a Daniela Švábyho o návrhu skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na začatie konania o súlade § 248 ods. 2 písm. e) zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov v slovách „včítane rozhodnutí o poriadkových pokutách“ s čl. 12 ods. 1 a s čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, za účasti Národnej rady Slovenskej republiky, takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenie § 248 ods. 2 písm. e) zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov v slovách „včítane rozhodnutí o poriadkových pokutách“ **n i e** v súlade s čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Vo zvyšnej časti návrhu **n e v y h o v u j e**.

O d ô v o d n e n i e :

Návrh na začatie konania a stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 11. októbra 2001 doručený návrh skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľ“) na začatie konania o súlade § 248 ods. 2 písm. e) zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „Občiansky súdny poriadok“) v slovách „včítane rozhodnutí o poriadkových pokutách“ s čl. 12 ods. 1 a s čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

Ústavný súd po predbežnom prerokovaní tento návrh prijal na ďalšie konanie uznesením z 21. novembra 2001.

Navrhovateľ odôvodnil nesúlad napadnutého ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku s označenými článkami ústavy takto:

«1. Odopretie súdnej ochrany v prípadoch preskúmania rozhodnutí orgánov verejnej správy je možné len vtedy, ak tak ustanoví zákon. V ustanovení § 248 ods. 2 O. s. p. sú taxatívne vymenované jednotlivé rozhodnutia správnych orgánov, u ktorých je vylúčené ich preskúmanie súdom (tzv. negatívna enumerácia). Okrem iného sú z takéhoto preskúmania vylúčené aj rozhodnutia správnych orgánov predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy včítane rozhodnutí o poriadkových pokutách [písm. e) citovaného ustanovenia].

Uloženie poriadkovej pokuty je administratívno - procesnou sankciou, za účelom vymáhania určitej procesnej povinnosti a preto je súčasne i aktom donucovacej povahy. Má predovšetkým majetkové zameranie, umožňujúce vynútiť určitú ujmu na majetku dotknutých subjektov a popri tom sa dotýka i iných stránok spojených s potrebou a súčasne i právom vlastniť majetok.

Pojem poriadková pokuta bežne používajú právne predpisy občianskoprávneho, správnoprocesného, trestného charakteru, ako aj právne predpisy upravujúce postavenie a pôsobnosť orgánov vykonávajúcich kontrolnú a inšpekčnú činnosť. Svojou podstatou umožňujú zabezpečiť nerušený priebeh konania a súčinnosť jeho účastníkov v prípade, ak by nemali záujem podieľať sa na prebiehajúcim konaní spôsobom, ktorý zákon upravuje, t. j. dostaviť sa pred príslušný orgán, predložiť požadované listinné podklady a pod., alebo ak by priebeh konania iným spôsobom sťažovali, predlžovali alebo dokonca i marili.

Poriadkové pokuty, ukladané správnymi orgánmi v správnom konaní a pri výkone kontrolnej činnosti, sú okrem toho svojou povahou všeobecne spôsobilé zasiahnuť do základných práv príslušného subjektu, a to s ohľadom na ich výšku a možnosť ich opakovaného ukladania. Závažnosť ich dopadu je o to výraznejšia, že môžu byť ukladané na základe voľného uváženia správneho alebo kontrolného orgánu, resp. jeho aparátu, čím nie je vylúčený ich prípadný diskriminačný a aj subjektívny efekt voči rôznym právnym subjektom. Okrem toho ich možno ukladať i opakovane, dovtedy kým nebude dosiahnutý sledovaný cieľ (riadny priebeh konania), čo znamená, že v danom prípade sa neprihliada ani na princíp ne bis in idem.

Podľa názoru navrhovateľov výrazné znaky neústavnosti napadnutej časti ustanovenia § 248 ods. 2 písm. a) O. s. p., t. j. v slovách „včítane rozhodnutí o poriadkových pokutách“ spočívajú predovšetkým v paušálnosti vylúčenia súdneho prieskumu všetkých tzv. poriadkových pokút uplatňovaných v správnom konaní a v kontrolnej činnosti bez ich akejkoľvek diferenciacie. Je nesporné, že po vypustení inkriminovaných slov „včítane rozhodnutí o poriadkových pokutách“ (v prípade akceptovania tohto návrhu ústavným súdom a vydania jeho nálezu) by všeobecné súdy mohli voľne posúdiť, či určitá uložená pokuta má povahu rozhodnutia o uložení poriadkovej pokuty (napr. pokuty podľa správneho poriadku) alebo či s ohľadom ku všetkým okolnostiam zasahuje aj do práv hmotnoprávnej povahy. Pri súčasnom znení napadnutého ustanovenia súd takú možnosť nemá, pretože akýkoľvek návrh na súdne preskúmanie rozhodnutia správneho alebo kontrolného orgánu o uložení poriadkovej pokuty musí zastaviť.

Na základe všetkých okolností týkajúcich sa predmetnej záležitosti a ich dosahu na práva účastníkov konania pred správnymi a kontrolnými orgánmi, sú navrhovatelia presvedčení, že vylúčenie rozhodnutí o uložení poriadkových pokút zo sféry súdnej ochrany formou ich preskúmania súdom [§ 246 ods. 2 písm. e) O. s. p.] súčasne znamená odmietnutie spravodlivosti (*denegatio iustitiae*), čo vo svojej podstate je popieranie základného práva na súdne rozhodnutie ako jednej z požiadaviek právnej istoty.

2. Námietka nesúladu § 248 ods. 2 písm. e) O. s. p. v slovách „včítane rozhodnutí o poriadkových pokutách“ s čl. 12 ods. 1 ústavy

Ustanovenie čl. 12 ods. 1 ústavy zaručuje rovnosť v právach tak všeobecne, ako aj v postavení účastníkov konaní pred orgánmi verejnej správy. V prípade poriadkových opatrení v občianskoprávnom konaní (§ 53 a 54 O. s. p.) a poriadkovej pokuty v trestnom konaní (§ 66 Trestného poriadku) je zaručené právo súdneho preskúmania takéhoto rozhodnutia (napr. podľa § 210a O. s. p.). Avšak pri rozhodnutí, ktoré má charakter správneho rozhodnutia (rozhodnutie správneho orgánu alebo kontrolného orgánu), dotknutý účastník konania takú možnosť nemá a to i napriek tomu, že možný finančný zásah v dôsledku uloženia poriadkovej pokuty je v rade prípadov závažnejší, ako je tomu v dôsledku uloženia poriadkových opatrení podľa O. s. p. alebo Trestného poriadku. Navrhovatelia pritom osobitne zdôrazňujú, že podľa ich názoru, dôvod pre uvedenú nerovnosť v právach účastníkov konania (správneho, resp. pred kontrolným orgánom) v porovnaní s obdobnými právami účastníkov súdneho konania v žiadnom smere neexistuje. Táto skutočnosť podľa navrhovateľov je nepochybne dôvodom na vyslovenie nesúladu § 248 ods. 2 písm. e) O. s. p. v slovách „včítane rozhodnutí o poriadkových pokutách“ s čl. 12 ods. 1 ústavy.

3. Námietka nesúladu § 248 ods. 2 písm. e) O. s. p. v slovách „včítane rozhodnutí o poriadkových pokutách“ s čl. 46 ods. 2 ústavy

Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy sa zaručuje preskúmavanie rozhodnutí orgánov verejnej správy súdom. Toto základné právo umožňuje prístup k súdu za účelom toho, aby

preskúmal, či rozhodnutie orgánu verejnej správy o právach osoby bolo vydané v súlade so zákonom. Základným účelom tejto právnej úpravy je teda zabezpečenie súdnej ochrany tým základným právam a slobodám, o ktorých v príslušnom konaní rozhodovali orgány verejnej správy. Obsah čl. 46 ods. 2 ústavy je však treba vykladať v spojení s čl. 51 ústavy, podľa ktorého domáhať sa práv okrem iného uvedených aj v čl. 46 ústavy možno len v medziach zákonov, ktoré ho vykonávajú. V danom prípade dotknutý účastník správneho konania alebo konania pred kontrolným orgánom, ktorému bola týmto orgánom uložená poriadková pokuta, ústavné právo upravené v čl. 46 ods. 2 ústavy, t. j. právo, aby súd preskúmal zákonnosť rozhodnutia o jej uložení nemôže však uplatniť, pretože ako už bolo viackrát zdôraznené, zákon ustanovil inak (čl. 46 ods. 2 prvá veta ústavy). Hoci právo na súdnu a inú právnu ochranu prostredníctvom preskúmavania zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy súdom patrí medzi základné práva, ustanovením § 248 ods. 2 písm. e) O. s. p. v slovách „včítane rozhodnutí o poriadkových pokutách“ boli z neho vylúčené rozhodnutia správnych orgánov v uvedenej veci. Navrhovatelia v tejto súvislosti poukazujú aj na čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podľa ktorého každá fyzická i právnická osoba má ústavne zaručené právo na spravodlivý proces. V prípade napadnutého ustanovenia, v slovách „včítane rozhodnutí o poriadkových pokutách“, toto právo zákon na ktorý sa v danej veci odvoláva čl. 51 ústavy (Občiansky súdny poriadok) nielenže nezaručuje, ale práve naopak, účastníkom správneho konania ho odňal tým, že im odoprel právo na preskúmanie zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy o uložení poriadkových pokút nezávislým a nestranným súdom.

Navrhovatelia považujú v danej súvislosti za vhodné poukázať, že podľa rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva (Case of Lauko v. Slovakia č. 4/1998/907/1119 z 2. septembra 1998 a Case of Kadubec v. Slovakia č. 5/1998/908/1120 z 2. septembra 1998) na každú sankciu za priestupok sa vzťahuje režim čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Z oboch citovaných rozhodnutí okrem iného vyplýva záver, že akákoľvek finančná sankcia za priestupok je preskúmateľná súdom (predtým iba pri prekročení sumy 2 000,-- Sk).

Na základe uvedeného sú navrhovatelia presvedčení, že v súčasnosti neexistuje žiadny rozumný dôvod pre ďalšie odopieranie práva na súdne preskúmanie zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov o uložení poriadkových pokút. ...

Vychádzajúc z dôvodov uvedených v odôvodnení tohto návrhu, navrhovatelia žiadajú, aby Ústavný súd Slovenskej republiky návrhu na vyslovenie nesúladu ustanovenia § 248 ods. 2 písm. e) O. s. p. v slovách „včítane rozhodnutí o poriadkových pokutách“ s čl. 12 ods. 1 a čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky vyhovel.»

Národná rada Slovenskej republiky po prijatí zákona č. 424/2002 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov sa vyjadrila tak, že zákonodarca akceptoval výhrady uvedené v návrhu skupiny poslancov k § 248 ods. 1 písm. e) Občianskeho súdneho poriadku a umožnil novou právnou úpravou preskúmanie aj rozhodnutí o poriadkových opatreniach.

Obaja účastníci netrvali na verejnom ústnom pojednávaní.

Východiská na rozhodovanie ústavného súdu

Podľa 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 neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Z citovaného článku ústavy vyplýva, že súdne preskúmanie zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy je ústavným princípom, ktorý sa neuplatní len vtedy, ak inak ustanoví zákon. Ani zákon však nemôže vylúčiť preskúmanie rozhodnutí, ktoré sa týkajú základných práv a slobôd garantovaných ústavou alebo medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná a ktoré boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom (čl. 7 ústavy).

Súdne preskúmanie rozhodnutí orgánov verejnej správy nemôže nahradiť žiadne iné preskúmanie vrátane toho, ktoré sa vykoná na inštančne vyššom orgáne verejnej správy. Takýto proces nezaručuje uplatnenie a reálne naplnenie základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a ani podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Zákon, ktorý vylučuje súdne preskúmanie v zmysle čl. 46 ods. 2 ústavy, musí byť v súlade aj s princípmi právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy). Takýto zákon musí byť výsledkom rozumnej úvahy zákonodarcu o vylúčení rozhodnutia orgánu verejnej správy zo súdneho preskúmania, ktorá bude vychádzať z toho, že nejde o svojvoľný postup zákonodarcu a napokon jeho zákonná úprava je primeraná významu vylučovaného rozhodnutia, ktoré nevyžaduje preskúmanie na úrovni súdnej jurisdikcie. Zákonná úprava takého charakteru musí mať výnimočný, priamo v zákone odôvodnený alebo zo zákona vyvoditeľný účel alebo ospravedlnenie. Ak zákonodarca na jednej strane disponuje voľnou úvahou o tom, že by bolo neprimerané zaťažovať všeobecné súdy preskúmaním takých rozhodnutí, pri ktorých sa dá racionálne predpokladať, že k ich náprave postačí aj vnútorný systém opravných prostriedkov patriacich orgánom verejnej správy, jeho postup na druhej strane nesmie prekročiť uvedený limit - rozumný predpoklad, že vylučované rozhodnutie neohrozí alebo nemôže ohroziť dodržiavanie základných práv a slobôd.

Vylúčenie správneho rozhodnutia zo súdneho preskúmania musí zohľadniť všeobecnú právomoc súdov podľa čl. 142 ods. 1 ústavy, podľa ktorého súdy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon. Z tejto koncepcie právomoci všeobecného vrátane správneho súdnictva vyplýva vylúčenie súdneho preskúmania zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy ako určitej výnimky, ktorá musí byť odôvodnená už uvedeným spôsobom.

Zákonodarca musí vziať do úvahy, že neústavné vylúčenie správneho rozhodnutia zo súdneho preskúmania zakladá namiesto právomoci správneho súdnictva uplatnenie právomoci ústavného súdu, ktorá je však podľa čl. 127 ods. 1 ústavy subsidiárna. Prichádza

do úvahy len vtedy, ak nie je poskytnutá ochrana v správnom súdnictve alebo ochrana je poskytnutá v rozpore s ústavnými princípmi postupu správneho súdnictva.

Vylúčenie rozhodnutí o poriadkových pokutách z preskúmania správneho súdnictva je podľa § 248 ods. 2 písm. e) Občianskeho súdneho poriadku generálne napriek tomu, že od jeho prijatia v roku 1991 došlo k výraznému posunu v chápaní poriadkovej pokuty ako poriadkového opatrenia v správnom konaní. K uplatňovaniu ustanovení o ukladaní poriadkových pokút v správnom procese dochádza, ako dokazuje platný právny poriadok Slovenskej republiky, nielen v konaniach, v ktorých sa tieto pokuty ukladajú v zanedbateľnej alebo bagateľnej výške, ale aj vo veciach, v ktorých sa taká pokuta môže uložiť v rozsahu podstatne prevyšujúcom základnú výmeru peňažného trestu v trestnom konaní súdnom. Tieto poriadkové pokuty možno uložiť vo viacerých postupoch orgánov verejnej správy aj opakovane (napríklad podľa § 71 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny; podľa § 50 zákona č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov, ktorý umožňuje poriadkovú pokutu až do výšky 500 000 Sk, taký rozsah poriadkovej pokuty umožňuje aj § 49 zákona č. 96/2002 Z. z. o dohľade nad finančným trhom; podľa § 200 zákona č. 413/2002 Z. z. o sociálnom poistení; podľa § 29 zákona č. 237/2002 Z. z. o obchode s ohrozenými druhmi voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín a ďalších).

Poriadkové pokuty sa uplatňujú zásadne v každom procesnom postupe orgánu verejnej moci. Základným zmyslom poriadkových pokút je zabezpečenie priebehu a v širšom zmysle slova aj účelu procesného postupu príslušného orgánu verejnej moci. Poriadkovú pokutu však možno uložiť aj za porušenie takej povinnosti, ktorá pre postihovaný subjekt nemusí vyplývať zo zákona (čl. 2 ods. 3 ústavy), ale len zo svojoľnej úvahy alebo výkladu procesnej normy správnym orgánom, prípadne za takú nečinnosť účastníka konania, ktorá je dovolená, alebo za postup, ktorý nie je priestupkom alebo inak nedovoleným konaním.

Poriadkové pokuty ukladané orgánmi verejnej správy môžu široko zasahovať do právneho postavenie každého subjektu, ktorému možno pokutu uložiť. Rozpätie týchto

poriadkových pokút vyžaduje pri ich ukladaní voľnú úvahu správneho orgánu, ktorá pripúšťa aj porušovanie rovnosti medzi pokutovanými osobami z dôvodov, ktoré by v konečnom dôsledku mohli znamenať diskrimináciu v zmysle čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy. Uloženie poriadkovej pokuty je zásahom do majetkovej sféry postihovaného subjektu (osoby). Zmenšuje jeho majetok (aktíva) a zhoršuje jeho pozíciu pri uplatňovaní práv a plnení povinností v tom najširšom zmysle. Poriadková pokuta uložená v značnej výške, prípadne ukladaná aj opakovane môže ohroziť existenciu, podnikanie, výkon povolania, ako aj súkromie, rodinný život postihovanej fyzickej osoby, prípadne aj právnickej osoby. Tieto dôsledky sú prirodzeným následkom toho, že poriadkové opatrenia sú sankcie ukladané v peniazoch, ktoré musí postihnutý subjekt zaplatiť z vlastných prostriedkov.

Rozhodnutia správnych orgánov o uložení poriadkovej pokuty obsahujú podľa názoru ústavného súdu v ich účinkoch dopad na základné práva a slobody postihovanej osoby, ktorý sa nedá vylúčiť alebo redukovať na prijateľnú mieru inak než súdnym preskúmaním zákonnosti takýchto rozhodnutí o poriadkových pokutách. Niet preto žiadneho ústavne prijateľného dôvodu na postup zákonodarcu, ktorým generálne bez ohľadu na skutočnú podstatu a povahu konkrétnej poriadkovej pokuty vylúčil súdne preskúmanie rozhodnutí o týchto pokutách podľa § 248 ods. 2 písm. e) Občianskeho súdneho poriadku a súčasne nepripustil toto preskúmanie ani v osobitných zákonoch, ktoré dovoľujú ukládanie poriadkových pokút aj vo výmere a za okolností, za ktorých nemožno rozumne vylúčiť ich účinky na základné práva a slobody účastníka správneho konania.

Záver a rozhodnutie ústavného súdu

Vychádzajúc z uvedených východísk ústavný súd prijal záver o tom, že napadnuté ustanovenie Občianskeho súdneho poriadku, ktoré sa má používať až do konca roku 2003, nie je v súlade s čl. 46 ods. 2 ústavy, pretože vylučuje zo súdneho preskúmania také rozhodnutia správnych orgánov, ktoré môžu ohroziť alebo porušiť základné práva a slobody.

Tento záver súčasne viedol ústavný súd k názoru, že už nie je potrebné vyhovieť návrhu v časti, v ktorej sa namietol nesúlاد napadnutého ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku s čl. 12 ods. 1 ústavy, pretože nesúlاد s čl. 46 ods. 2 ústavy robí také rozhodovanie nadbytočným.

Preto ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku tohto nálezu.