



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

II. ÚS 259/2011-34

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 4. júla 2012 v senáte zloženom z predsedu Lajosa Mészárosa a zo sudcov Juraja Horvátha a Sergeja Kohuta prerokoval prijatú sťažnosť E., B., zastúpeného advokátom Mgr. V. Š., B., vo veci namietaného porušenia základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v konaní vedenom Najvyšším súdom Slovenskej republiky pod sp. zn. 5 Sži 2/2011 a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosti E. **n e v y h o v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Uznesením Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) č. k. II. ÚS 259/2011-9 z 9. júna 2011 bola prijatá na ďalšie konanie sťažnosť E., B. (ďalej len „sťažovateľ“), vo veci namietaného porušenia základného práva na súdnu ochranu podľa

čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v konaní vedenom Najvyšším súdom Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) pod sp. zn. 5 Sži 2/2011.

Podľa § 30 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 o ústavnom súde“) prerokoval ústavný súd túto vec na neverejnom zasadnutí, keďže sťažovateľ podaním zo 7. septembra 2011 a tiež najvyšší súd vo vyjadrení z 15. júla 2011 vyslovili súhlas, aby sa upustilo od ústneho pojednávania. Ústavný súd vychádzal pritom z listinných dôkazov a vyjadrení nachádzajúcich sa v jeho spise.

Zo sťažnosti vyplýva, že sťažovateľ 7. apríla 2008 podal v zmysle ustanovenia § 68 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“) Obvodnému úradu B. (ďalej len „obvodný úrad“) návrh na prerokovanie priestupku na úseku práva na prístup k informáciám podľa § 42a ods. 1 zákona o priestupkoch, ktorého sa páchatel dopustil tým, že nesplnil zákonnú povinnosť vyplývajúcu zo zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o slobode informácií“) sprístupniť informácie požadované sťažovateľom. Rozhodnutím obvodného úradu sp. zn. OVVS-Pr-1094/08-JGA V-21, OVVS-Pr-1095/08-JGA V-21 z 31. júla 2008 bolo konanie o priestupku zastavené.

Rozhodnutím Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) sp. zn. SVS-230-2009/00186/TMC z 26. januára 2009 bolo odvolanie sťažovateľa zamietnuté a rozhodnutie obvodného úradu v celom rozsahu potvrdené.

Rozhodnutie ministerstva sťažovateľ 16. februára 2009 napadol žalobou podanou Krajskému súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“). Uznesením krajského súdu č. k. 4 S 26/2009-17 z 10. decembra 2010 bolo konanie zastavené s odôvodnením, že sťažovateľ nie je na jej podanie aktívne legitimovaný, pretože napadnutým rozhodnutím nebol priamo dotknutý na svojich právach alebo právom chránených záujmoch.

Na základe odvolania sťažovateľa bolo napokon uznesením najvyššieho súdu sp. zn. 5 Sži 2/2011 z 24. februára 2011 uznesenie krajského súdu potvrdené.

Konaním páchatel'a sa sťažovateľ cítil poškodený na svojom ústavou (čl. 26) a zákonom o slobode informácií garantovanom práve na informácie, a preto využil svoje ďalšie (zákonom o priestupkoch a čl. 46 ods. 1 ústavy) garantované právo na inú právnu ochranu a podal obvodnému úradu návrh na prerokovanie priestupku, spáchaním ktorého utrpel ujmu na svojom práve na informácie. Na základe návrhu sťažovateľa bolo proti páchatel'ovi začaté priestupkové konanie. Sťažovateľ bol de iure v postavení účastníka priestupkového konania, ktorého sa aj aktívne zúčastňoval. Obvodný úrad a následne aj ministerstvo však konanie o priestupku zastavili. Sťažovateľ bol riadnym účastníkom priestupkového konania, predmetom ktorého neboli iba práva páchatel'a, ale aj právo sťažovateľa na poskytnutie právnej ochrany jeho právu na informácie. Bol teda plnohodnotným účastníkom konania, a to nielen vzhľadom na jeho zákonom definované procesné postavenie, ale aj vzhľadom na predmet konania, ktorým bolo poskytnutie ochrany jeho právu na informácie. Zastavenie priestupkového konania tak bolo spôsobilé porušiť právo sťažovateľa na inú právnu ochranu. Pokiaľ teda bolo priestupkové konanie rozhodnutím obvodného úradu a ministerstva zastavené, došlo k zásahu do práva na inú právnu ochranu sťažovateľa garantovaného čl. 46 ods. 1 ústavy. Preskúmanie oprávnenosti zásahu do svojich práv sa sťažovateľ pokúšal dosiahnuť v súdnom konaní. Najvyšší súd však dospel k záveru, že sťažovateľ nie je aktívne legitimovaný na podanie žaloby, *„pretože rozhodnutie o priestupku sa osobne týka iba osoby obvinenej z priestupku a svojimi účinkami neovplyvňuje právnu pozíciu žalobcu, t. j. nezasahuje do právnej sféry žalobcu ani nespôsobuje zmenu jeho právneho postavenia“*. Najvyšší súd sa teda vecou odmietol meritórne zaoberať aj napriek tomu, že rozhodnutie ministerstva sa priamo dotýkalo práva sťažovateľa na inú právnu ochranu, a sťažovateľ teda bol aktívne legitimovaný v zmysle ustanovenia § 250 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku na podanie žaloby. Najvyšší súd tak svojím rozhodnutím podľa názoru sťažovateľa porušil jeho právo na súdnu ochranu garantované čl. 46 ods. 2 ústavy.

Sťažovateľ navrhuje vydať nález, ktorým by ústavný súd vyslovil porušenie označeného článku ústavy v konaní vedenom najvyšším súdom pod sp. zn. 5 Sži 2/2011

s tým, aby bolo uznesenie najvyššieho súdu z 24. februára 2011 zrušené a vec bola vrátená na ďalšie konanie. Požaduje tiež náhradu trov konania vo výške 314,18 €.

Z vyjadrenia predsedníčky senátu najvyššieho súdu, ktoré prípisom č. k. KP 4/2010-63 z 15. júla 2011 (doručeným ústavnému súdu 22. júla 2011) predložil ústavnému súdu predseda najvyššieho súdu, vyplýva, že právny názor najvyššieho súdu vyjadrený v jeho uznesení sp. zn. 5 Sži 2/2011 z 24. februára 2011 (ktorého podstatný obsah sa znova opakuje) vychádza z vlastnej judikatúry najvyššieho súdu. Ide napr. o rozhodnutie vo veci sp. zn. 3 Sži 10/2009, v ktorom najvyšší súd uznesením z 21. apríla 2010 zrušil rozsudok krajského súdu č. k. 1 S 98/2008-42 z 11. júna 2009 a konanie zastavil vysloviac zhodný právny názor ako v sťažnosťou napadnutom rozhodnutí, a to, že aktívna procesná legitimácia žalobcu ako procesná podmienka v zmysle § 250 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, ktorá robí procesný subjekt osobou oprávnenou na podanie žaloby, zahŕňa v sebe kumulatívne dva predpoklady, a to postavenie účastníka správneho konania a súčasne ukrátenie na právach napadnutým rozhodnutím vydaným v správnom konaní. Aj v tejto veci považoval najvyšší súd za nesporné, že sťažovateľ bol ako navrhovateľ účastníkom priestupkového konania v zmysle ustanovenia § 72 písm. d) v spojení s ustanovením § 68 ods. 1 zákona o priestupkoch. V priestupkovom konaní sa však rozhodovalo o obvinení z priestupku a uložení sankcie Ing. I. Š. a týmto rozhodnutím nebol sťažovateľ ako žalobca ukrátený na právach, pretože rozhodnutie o priestupku sa osobne týka iba osoby obvinenej z priestupku a svojimi účinkami nezasahuje do právnej sféry sťažovateľa a nespôsobuje ani zmenu jeho právneho postavenia. Rovnako podľa názoru najvyššieho súdu vo veci sp. zn. 3 Sži 10/2009 žalobca nie je oprávnenou osobou na podanie žaloby, pretože rozhodnutím žalovaného, ktorým v odvolacom konaní zrušil prvostupňové rozhodnutie, ktorým bol Ing. I. Š. uznaný vinným zo spáchania priestupku na úseku práva na prístup k informáciám podľa § 42a ods. 1 zákona o priestupkoch, nebolo rozhodnuté o jeho právach alebo povinnostiach, z čoho vyplýva, že týmto rozhodnutím nemôže byť ani ukrátený na svojich právach. Ani v konaní vedenom najvyšším súdom pod sp. zn. 3 Sži 10/2009 nebolo osvedčené splnenie procesnej podmienky osoby oprávnenej na podanie žaloby. Preto najvyšší súd rozsudok krajského súdu zrušil a konanie zastavil, keďže sťažovateľ ako žalobca nebol osobou aktívne procesne legitimovanou na podanie žaloby v zmysle § 250

ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku. Rozhodnutie sp. zn. 3 Sži 10/2009 z 21. apríla 2010 je uverejnené aj v judikatúre najvyššieho súdu pod názvom „Právo na informácie“ pod identifikačným číslom (ASPI ID) JUD34549SK s právnou vetou, ktorá znie: „Navrhovateľ, ktorý je účastníkom priestupkového konania na úseku práva na prístup k informáciám, nie je osobou oprávnenou na podanie žaloby o preskúmanie rozhodnutia o priestupku, pretože rozhodnutie o priestupku inej osoby nespôsobuje ukrátenie na právach v jeho právnej sfére.“ Toto rozhodnutie najvyššieho súdu bolo predmetom konania pred ústavným súdom pod sp. zn. IV. ÚS 242/2011, pričom uznesením ústavného súdu z 9. júna 2011 bola sťažnosť podaná sťažovateľom odmietnutá ako zjavne neopodstatnená. Rovnaké rozhodnutie ako vo veciach sp. zn. 3 Sži 10/2009 a sp. zn. 5 Sži 2/2011 vydal najvyšší súd aj vo veci sp. zn. 6 Sži 2/2011, keď uznesením z 30. marca 2011 potvrdil zastavujúce uznesenie krajského súdu č. k. 4 S 156/2009-16 z 21. januára 2011. Aj v tomto rozhodnutí najvyšší súd považujúc za nesporné, že žalobca bol ako navrhovateľ účastníkom priestupkového konania v zmysle ustanovenia § 72 písm. d) v spojení s § 68 ods. 1 zákona o priestupkoch, vychádzal z názoru, že v priestupkovom konaní sa rozhodovalo o obvinení z priestupku a uložení sankcie JUDr. M. H. a rozhodnutím o zastavení konania z dôvodu, že skutok, o ktorom sa koná, nie je priestupkom, žalobca nemohol byť ukrátený na svojich právach, pretože rozhodnutie o priestupku sa osobne týka iba osoby obvinenej z priestupku a svojimi účinkami neovplyvňuje právnu pozíciu žalobcu, t. j. nezasahuje do právnej sféry žalobcu a ani nespôsobuje zmenu jeho právneho postavenia. Preto žalobca nie je oprávnenou osobou na podanie žaloby. Predmetom konania vedeného ústavným súdom pod sp. zn. I. ÚS 166/2011 bolo aj skutkovo totožné rozhodnutie najvyššieho súdu vo veci sp. zn. 6 Sžo 434/2009, ktorým bol zrušený rozsudok krajského súdu č. k. 1 S 191/2008-70 zo 6. augusta 2009 a konanie bolo zastavené, a to taktiež z dôvodu, že nebolo osvedčené splnenie procesnej podmienky osoby oprávnenej na podanie žaloby – aktívnej procesnej legitímácie žalobcu, keďže žalobca nie je oprávnenou osobou na podanie žaloby, lebo v správnom konaní sa nerozhodovalo o právach alebo povinnostiach žalobcu, z čoho vyplýva, že týmto rozhodnutím žalobca nemohol byť ani ukrátený na svojich právach. V tejto veci uznesením ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 166/2011 zo 16. júna 2011 došlo k odmietnutiu sťažnosti ako zjavne neopodstatnenej. Podľa § 247 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku podľa ustanovení druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku

sa postupuje v prípadoch, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu. Podľa § 250 ods. 2 prvej vety Občianskeho súdneho poriadku žalobcom je fyzická alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník správneho konania bola rozhodnutím a postupom správneho orgánu ukrátená na svojich právach.

Z ustanovenia § 250 ods. 2 prvej vety Občianskeho súdneho poriadku vyplýva obmedzenie procesnej legitímácie len na tie fyzické a právnické osoby, ktoré boli účastníkmi správneho konania a ktoré o sebe tvrdia, že ako účastníci správneho konania boli rozhodnutím správneho orgánu ukrátené na svojich právach, t. j. že im takýmto rozhodnutím bola spôsobená ujma. Samotné tvrdenie žalobcu o tom, že bol ukrátený na svojich právach, však nepostačuje. Takémuto tvrdeniu musí korešpondovať jeho subjektívne oprávnenie, ktoré vychádza z konkrétneho právneho predpisu. V konaní podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku súd poskytuje ochranu len subjektívnym právam žalobcu. Pokiaľ sa žalobca domáha ochrany cudzích práv alebo ak žiada ochranu svojho práva, aj keď v skutočnosti o jeho právo nejde, žaloba je podaná neoprávnenou osobou. Keďže aj v zmysle § 247 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku žiaden iný subjekt nie je aktívne legitímovaný na podanie žaloby v prospech inej osoby, nemôže byť aktívne legitímovaný na podanie žaloby ani v jej neprospech. Nedostatok aktívnej procesnej legitímácie vedie v správnom súdnictve k zastaveniu konania (§ 250d ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku). Aktívna procesná legitímácia na podanie žaloby v správnom súdnictve je inštitútom práva procesného, na rozdiel od všeobecného súdnictva, kde všeobecný súd posudzuje predovšetkým aktívnu vecnú legitímáciu žalobcu, ako aj pasívnu vecnú legitímáciu. Posudzuje teda, či sú účastníci konania nositeľmi práv a povinností vyplývajúcich z hmotného práva. Tieto inštitúty nie je možné zamieňať. Vychádzajúc z uvedeného najvyšší súd zotrváva na svojom právnom názore, podľa ktorého „pocit“ sťažovateľa o jeho poškodení na práve na informácie je z hľadiska priznania aktívnej procesnej legitímácie na podanie žaloby pri zastavení priestupkového konania proti konkrétnej fyzickej osobe odlišnej od sťažovateľa nepostačujúci, a teda aj právne irelevantný, i keď konanie o priestupku bolo začaté na jeho návrh, a tiež, že v konaní nebolo

osvedčené splnenie procesnej podmienky osoby oprávnenej na podanie žaloby – aktívnej procesnej legitímácie sťažovateľa, keď táto nebola podložená žiadnym konkrétnym tvrdením o ukrátení na právach, ktorému by korešpondovali jeho subjektívne oprávnenia vychádzajúce z konkrétneho právneho predpisu, ktoré by ovplyvnilo právnu pozíciu sťažovateľa a zasiahlo do jeho právnej sféry, či spôsobilo zmenu jeho právneho postavenia.

Treba tiež poukázať na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (napr. Beian c. Rumunsko zo 6. decembra 2007) týkajúcu sa úlohy najvyššieho súdu pri usmerňovaní (regulovaní) protirečivých rozsudkov. Najvyšší súd ako najvyššia súdna autorita prihliadajúc na konzistenciu svojej judikatúry nemá pripustiť, aby boli vo viacerých obdobných veciach vydané diametrálne rozličné rozhodnutia. To isté vyplýva aj z judikatúry ústavného súdu. Najvyšší súd preto navrhuje vysloviť, že označené právo sťažovateľa nebolo porušené.

Keďže rozhodnutím ústavného súdu o sťažnosti môže byť dotknuté na právach aj ministerstvo ako účastník konania vedeného všeobecnými súdmi, ústavný súd doručil podanú sťažnosť, uznesenie o jej prijatí na ďalšie konanie a vyjadrenie najvyššieho súdu ministerstvu s možnosťou vyjadriť sa v merite veci.

Z vyjadrenia ministerstva sp. zn. SVS-OP-2011/5231 z 26. septembra 2011 doručeného ústavnému súdu 30. septembra 2011 vyplýva, že ministerstvo zaujalo vo veci stanovisko už v konaní pred všeobecnými súdmi. Zotrváva na názore, že sťažovateľ nie je aktívne legitimovaný na podanie žaloby podľa § 250 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, a preto najvyšší súd označené právo sťažovateľa neporušil.

II.

Zo žaloby sťažovateľa podanej krajskému súdu 16. februára 2009 proti ministerstvu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia ministerstva sp. zn. SVS-230-2009/00186/TMC z 26. januára 2009 vyplýva, že ministerstvo založilo svoje rozhodnutie na téze, že osoby obvinené zo spáchania priestupku (ďalej len „obvinení“) posúdili žiadosť sťažovateľa

o informácie podľa jej obsahu, a keďže v žiadosti nebolo výslovne uvedené, že ide o žiadosť podľa zákona o slobode informácií, postupovali správne, ak ju vybavili postupom v zmysle Správneho poriadku. Pritom v skutočnosti sťažovateľ doručil ministerstvu ako povinnej osobe písomnosť označenú ako „*žiadosť o informácie*“. V texte žiadosti jasne uviedol, že žiada zaslanie kópie rozhodnutia vydaného v správnom konaní. Obvinení posúdili túto žiadosť ako žiadosť o nahliadnutie do spisu v zmysle ustanovenia § 23 ods. 1 Správneho poriadku, a to aj napriek tomu, že sa v nej nič také neuvádzalo a sťažovateľ nebol účastníkom konania (a ani to o sebe netvrdil). Keby žiadosť naozaj posudzovali podľa jej obsahu, museli by dospieť k jasnému záveru, že ju podáva neúčastník konania, ktorý žiada o kópiu rozhodnutia, nie jeho originál, a žiada ju zaslať poštou, nie nahliadnuť do spisu. Následne by im neostalo nič iné, ako postupovať v zmysle zákona o slobode informácií. Úplne pomýlená je tiež téza ministerstva, podľa ktorej obvinení žiadosť vybavili spôsobom a v lehotách ustanovených Správnym poriadkom. Správny poriadok totiž neurčuje žiadnu lehotu a už vôbec spôsob vybavenia žiadosti o zaslanie kópie rozhodnutia podanej neúčastníkom konania. V správnom poriadku jednoducho niet žiadneho ustanovenia, na základe ktorého mohli a mali obvinení žiadosť sťažovateľa vybaviť. Pri uvedenom spôsobe vybavenia žiadosti obvineným ani najmenej nevadilo, že sťažovateľ v žiadosti neuviedol, že ju podáva podľa správneho poriadku. Obvinení teda namiesto toho, aby sa snažili žiadosti vyhovieť, na čo im dával všetky možnosti zákon o slobode informácií, v príkrom rozpore s ustanovením § 3 ods. 3 Správneho poriadku zvolili krajne nevhodný zákonný postup a doslova byrokraticko-formalisticky oznámili sťažovateľovi, že Správny poriadok im neukladá rozhodnutie vydané v správnom konaní poskytovať v kópiách neúčastníkom konania. Tu pritom ešte o nahliadaní do spisu nič neuviedli, s takouto účelovou obranou prišli totiž až v rámci priestupkového konania, pričom konajúce orgány verejnej správy sa s touto obranou stotožnili.

Z uznesenia najvyššieho súdu sp. zn. 5 SžI 2/2011 z 24. februára 2011 vyplýva, že ním bolo potvrdené uznesenie krajského súdu č. k. 4 S 26/2009-17 z 10. decembra 2010. Podľa názoru najvyššieho súdu krajský súd správne najskôr posudzoval, či je sťažovateľ osobou oprávnenou na podanie žaloby v súlade s § 250 ods. 2 prvou vetou Občianskeho súdneho poriadku s ohľadom na tvrdené ukrátenie na právach. Aktívna procesná legitimácia

žalobcu ako procesná podmienka v zmysle § 250 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, ktorá robí procesný subjekt osobou oprávnenou na podanie žaloby, v sebe zahŕňa kumulatívne dva predpoklady, a to postavenie účastníka správneho konania a súčasne ukrátenie na právach napadnutým rozhodnutím vydaným v správnom konaní. Samotné tvrdenie sťažovateľa o nesprávnosti záverov krajského súdu a ich rozpore so zákonom nestačí. Takémuto tvrdeniu musí korešpondovať jeho subjektívne oprávnenie, ktoré vychádza z konkrétneho právneho predpisu. Súd v každej konkrétnej veci v intenciách citovaných zákonných ustanovení posudzuje, či žalobca spĺňa zákonom ustanovené podmienky procesnej aktívnej legitímácie na podanie žaloby v správnom súdnictve. V konaní podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku súd poskytuje ochranu len subjektívnym právam žalobcu. Pokiaľ sa žalobca domáha ochrany cudzích práv alebo aj žiada ochranu svojho práva, aj keď v skutočnosti o jeho právo nejde, žaloba je podaná neoprávnenou osobou. Najvyšší súd na rozdiel od krajského súdu považuje za nesporné, že sťažovateľ bol ako navrhovateľ účastníkom priestupkového konania v zmysle ustanovenia § 72 písm. d) a § 68 ods. 1 zákona o priestupkoch. V priestupkovom konaní sa však rozhodovalo o obvinení z priestupku a uložení sankcie Ing. J. M. a JUDr. D. R., pričom rozhodnutím o zastavení konania z dôvodu, že skutok, o ktorom sa koná, nie je priestupkom, nemohol byť sťažovateľ ukrátený na svojich právach, pretože rozhodnutie o priestupku sa osobne týka iba osoby obvinenej z priestupku a svojimi účinkami neovplyvňuje právnu pozíciu sťažovateľa, t. j. nezasahuje do jeho právnej sféry a ani nespôsobuje zmenu jeho právneho postavenia. Podľa názoru najvyššieho súdu sťažovateľ nie je oprávnenou osobou na podanie žaloby, pretože rozhodnutím ministerstva, ktorým sa zamietlo odvolanie sťažovateľa a potvrdilo rozhodnutie obvodného úradu, nebolo rozhodnuté o žiadnych právach alebo povinnostiach sťažovateľa, z čoho vyplýva, že týmto rozhodnutím sťažovateľ nemôže byť ani ukrátený, ani dotknutý na svojich právach. V zmysle uvedených zákonných ustanovení a zásad „pocit“ sťažovateľa o jeho poškodení na práve na informácie je z hľadiska priznania aktívnej procesnej legitímácie na podanie žaloby pri zastavení priestupkového konania proti konkrétnej fyzickej osobe nepostačujúci, a teda aj právne irelevantný, i keď konanie o priestupku bolo začaté na jej návrh.

III.

Podľa čl. 127 ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

Podľa čl. 127 ods. 2 ústavy ak ústavný súd vyhovie sťažnosti, svojím rozhodnutím vysloví, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom boli porušené práva alebo slobody podľa odseku 1, a zruší také rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah. Ak porušenie práv alebo slobôd podľa odseku 1 vzniklo nečinnosťou, ústavný súd môže prikázať, aby ten, kto tieto práva alebo slobody porušil, vo veci konal. Ústavný súd môže zároveň vec vrátiť na ďalšie konanie, zakázať pokračovanie v porušovaní základných práv a slobôd alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo ak je to možné, prikázať, aby ten, kto porušil práva alebo slobody podľa odseku 1, obnovil stav pred porušením.

Podľa 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 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.

Podľa § 67 ods. 1 zákona o priestupkoch priestupky sa prejednávajú z úradnej povinnosti, ak nejde o priestupky, ktoré sa prejednávajú len na návrh (§ 68 ods. 1).

Podľa § 68 ods. 1 zákona o priestupkoch priestupky podľa § 42a a § 49 ods. 1 písm. a) sa prejednávajú len na návrh postihnutej osoby, alebo jej zákonného zástupcu alebo opatrovníka (ďalej len „navrhovateľ“).

Podľa § 72 zákona o priestupkoch v konaní o priestupku sú účastníkmi konania

- a) obvinený z priestupku,
- b) poškodený, ak ide o prejednávanie náhrady majetkovej škody spôsobenej priestupkom,
- c) vlastník veci, ktorá môže byť zhabaná alebo bola zhabaná, a to v časti konania týkajúcej sa zhabania veci,
- d) navrhovateľ, na návrh ktorého bolo začaté konanie o priestupku podľa § 68 ods. 1

Podľa § 81 ods. 4 zákona o priestupkoch pri priestupkoch, ktoré možno prejednať len na návrh, sa môže navrhovateľ odvolať len proti tej časti rozhodnutia, ktorá sa týka vyslovenia viny obvineného z priestupku alebo povinnosti navrhovateľa uhradiť trovy konania; môže sa tiež odvolať proti rozhodnutiu o zastavení konania (§ 76 ods. 2).

Podľa § 83 ods. 2 zákona o priestupkoch návrh na preskúmanie rozhodnutia o priestupku súdom možno podať až po vyčerpaní riadneho opravného prostriedku v správnom konaní.

Podľa § 83 ods. 3 zákona o priestupkoch na podanie návrhu podľa odseku 2 sú oprávnení účastníci konania (§ 72) v rozsahu, v akom sú oprávnení podať odvolanie (§ 81).

Sťažovateľ je presvedčený, že mu postupom a uzneseniami všeobecných súdov bola odopretá súdna ochrana podľa čl. 46 ods. 2 ústavy v súvislosti s jeho žalobou o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia ministerstva, ktorým bolo potvrdené zastavenie priestupkového konania z dôvodu, že konanie obvinených nie je možné považovať za priestupok.

Najvyšší súd a ministerstvo nepochybujú o tom, že sťažovateľ nebol aktívne legitimovaný domáhať sa súdnej ochrany, keďže právoplatným rozhodnutím vydaným v správnom konaní nebol nijako dotknutý vo svojich právach.

II. senát ústavného súdu dospel k právnenému názoru, podľa ktorého osoba, ktorá je účastníkom správneho konania, má základné právo domáhať sa zákonom ustanoveným postupom svojho práva na inom orgáne Slovenskej republiky. Inými slovami, účastník správneho konania má právo na spravodlivé konanie vo veci, ktorej je účastníkom. Má teda právo na to, aby sa v správnom konaní, ktorého je účastníkom, dodržiavali ústavné princípy upravené v druhej hlave siedmom oddiele ústavy. Vzhľadom na čl. 46 ods. 2 druhú vetu ústavy z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie takého rozhodnutia orgánu verejnej správy, ktorým mohlo dôjsť k porušeniu základného práva domáhať sa zákonom ustanoveným postupom svojho práva na inom orgáne Slovenskej republiky.

Pri aplikácii uvedených zásadných úvah vychádzal II. senát ústavného súdu z tézy, podľa ktorej rozhodovanie všeobecných súdov v rámci správneho súdnictva sa nemôže ocitnúť mimo ústavného rámca rešpektu a ochrany základných práv jednotlivca. Z ústavného poriadku vyplýva, že ak sú v hre základné práva, musia byť ochrániteľné prostredníctvom všetkých opravných prostriedkov poskytnutých zákonom účastníkovi konania vrátane účastníka správneho konania. To sa musí vzťahovať aj na oprávnenie domáhať sa súdneho preskúmania rozhodnutí orgánov verejnej správy postupom podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

Podľa názoru II. senátu v zásade možno súhlasiť s názorom najvyššieho súdu (s ktorým sa stotožňuje aj I. a IV. senát ústavného súdu), podľa ktorého aktívna procesná legitímácia žalobcu ako procesná podmienka v zmysle § 250 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, ktorá robí procesný subjekt osobou oprávnenou na podanie žaloby, zahŕňa v sebe kumulatívne dva predpoklady, a to postavenie účastníka správneho konania a súčasne ukrátenie na právach napadnutým rozhodnutím vydaným v správnom konaní. Naproti tomu ako neakceptovateľný sa javí záver, podľa ktorého právoplatným rozhodnutím o priestupku navrhovateľ ako postihnutá osoba nemôže byť ukrátený na svojich právach, pretože rozhodnutie o priestupku sa týka iba osoby obvinenej z priestupku a svojimi účinkami neovplyvňuje právnu pozíciu navrhovateľa ako postihnutej osoby, t. j. nezasahuje do jeho právnej sféry a ani nespôsobuje zmenu jeho právneho postavenia. Zákon o priestupkoch považuje navrhovateľa ako postihnutú osobu za účastníka priestupkového konania, a to v plnom rozsahu účastníckych práv vrátane práva podať odvolanie (§ 81 ods. 4 zákona

o priestupkoch). Preto navrhovateľ ako postihnutá osoba – účastník konania o priestupku má nepochybne právo na to, aby za splnenia všetkých zákonných podmienok bolo rozhodnuté v súlade so zákonom o vine či nevine osôb obvinených zo spáchania priestupku. Toto právo je súčasťou základného práva domáhať sa zákonom ustanoveným postupom svojho práva na inom orgáne Slovenskej republiky podľa čl. 46 ods. 1 ústavy.

I. a IV. senát ústavného súdu zaujal v obdobných veciach odlišné stanoviská.

V uznesení ústavného súdu č. k. IV. ÚS 228/2011-9 z 2. júna 2011 išlo o prípad, keď sťažovateľ podal obvodnému úradu návrh na prerokovanie priestupku na úseku práva na prístup k informáciám podľa § 42a ods. 1 zákona o priestupkoch, ktorého sa mal dopustiť zamestnanec Ministerstva školstva Slovenskej republiky tým, že neprevzal žiadosť o informácie. Obvodný úrad konanie o priestupku zastavil z dôvodu, že skutok nie je priestupkom. Ministerstvo odvolanie zamietlo a rozhodnutie obvodného úradu potvrdilo. Uznesením krajského súdu č. k. 4 S 156/2009-16 z 21. januára 2011 bolo konanie o žalobe sťažovateľa zastavené s tým, že sťažovateľ nie je oprávnenou osobou na podanie žaloby. Uznesením najvyššieho súdu sp. zn. 6 Sž 2/2011 z 30. marca 2011 bolo uznesenie krajského súdu potvrdené.

V uznesení ústavného súdu č. k. IV. ÚS 242/2011-9 z 9. júna 2011 išlo o prípad, keď sťažovateľ podal návrh na prerokovanie priestupku na úseku práva na prístup k informáciám podľa § 42a ods. 1 zákona o priestupkoch, ktorý mal byť spáchaný tým, že zodpovedná osoba nesprístupnila požadované informácie a nevydala ani príslušné zamietavé rozhodnutie. Rozhodnutím obvodného úradu bol páchatel' priestupku uznaný vinným a bola mu uložená pokuta. Ministerstvo rozhodnutie obvodného úradu zrušilo s odôvodnením, že konanie páchatel'a nenaplnilo skutkovú podstatu priestupku, a preto priestupkové konanie malo byť zastavené. Rozsudkom krajského súdu č. k. 1 S 98/208-42 z 11. júna 2009 bola žaloba sťažovateľa zamietnutá s tým, že nie je na jej podanie aktívne legitimovaný, keďže napadnutým rozhodnutím nebol priamo dotknutý na svojich právach alebo právom chránených záujmoch. Uznesením najvyššieho súdu sp. zn. 3 Sž 10/2009 z 21. apríla 2010 bol rozsudok krajského súdu zrušený a konanie bolo zastavené z tých istých dôvodov, aké uviedol krajský súd vo svojom rozsudku.

IV. senát ústavného súdu v oboch prípadoch sťažnosť odmietol ako zjavne neopodstatnenú, pričom odôvodnenie oboch uznesení je v podstate zhodné.

Podľa názoru IV. senátu ústavného súdu legislatívna konštrukcia správneho súdnictva v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku vychádza z čl. 46 ods. 2 ústavy, podľa ktorého sa na súd vo veci preskúmania rozhodnutia orgánu verejnej správy môže obrátiť ten, kto tvrdí, že bol týmto rozhodnutím na svojich právach ukrátený, pričom ústava umožňuje zákonodarcovi obmedziť možnosti prístupu na súd a zároveň ustanovuje hranice takej možnosti tým, že preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd nesmie byť spod právomoci súdu vylúčené. Na aktívnu legitimáciu na podanie žaloby o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku nestačí, že žalobca bol účastníkom správneho konania, ale zároveň musel byť ako účastník správneho konania napadnutým rozhodnutím, ako aj postupom správneho orgánu na svojich právach ukrátený. Správne súdnictvo tak nie je založené na verejnej žalobe (*actio popularis*), ktorá by umožnila komukoľvek podať žalobu o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu. Ukrátenie práv žalobcu musí byť v žalobe tvrdené a podložené a aspoň potenciálne možné. Samotné postavenie účastníka v správnom konaní ešte k naplneniu podmienky dotknutosti, resp. ukrátenia práv žalobcu nevedie. Článok 46 ods. 2 posledná veta ústavy sa vzťahuje na situácie, keď zákonodarca obmedzí možnosť súdneho prieskumu správnych rozhodnutí určitého druhu. Aj v takom prípade musí byť umožnené dotknutej osobe obrátiť sa na súd so žalobou o preskúmanie správneho rozhodnutia inak vylúčeného zo súdneho preskúmania, ak sa týka základných práv a slobôd. Takýto účinok napadnutého rozhodnutia nepriamo vplýva aj na rozsah aktívne procesne legitimovaných osôb na konanie o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia. Odôvodnenie napadnutého uznesenia najvyššieho súdu týkajúce sa podmienky ukrátenia sťažovateľa na jeho právach zahŕňa aj ukrátenie na akýchkoľvek subjektívnych právach a právom chránených záujmoch vrátane tých, ktoré sú garantované ústavou. Medzi napadnutým uznesením najvyššieho súdu a základným právom podľa čl. 46 ods. 2 ústavy neexistuje taká príčinná súvislosť, ktorá by signalizovala, že mohlo dôjsť k jeho porušeniu.

V uznesení ústavného súdu č. k. I. ÚS 166/2011-12 z 9. júna 2011 išlo o prípad, keď L. z. (ďalej len „zoskupenie“) podalo návrh na prerokovanie priestupku, ktorého sa páchatel mal dopustiť tým, že rozhodol o čiastočnom neprístupnení požadovanej informácie. Obvodný úrad uznal páchatel'a vinným zo spáchania priestupku a uložil mu pokutu. Ministerstvo toto rozhodnutie zrušilo. Rozsudkom krajského súdu č. k. 1 S 191/2008-70 zo 6. augusta 2009 bola žaloba zoskupenia proti rozhodnutiu ministerstva zamietnutá. Uznesením najvyššieho súdu sp. zn. 6 Sžo 434/2009 z 28. septembra 2010 bol rozsudok krajského súdu zrušený a konanie bolo zastavené. Podľa názoru najvyššieho súdu zoskupenie nebolo napadnutým rozhodnutím ukrátené na subjektívnych právach.

I. senát ústavného súdu sťažnosť odmietol ako zjavne neopodstatnenú.

Podľa názoru I. senátu ústavného súdu zoskupenie odvádzalo svoje právo podať žalobu o preskúmanie rozhodnutia ministerstva z ustanovenia § 81 ods. 4 zákona o priestupkoch, ktoré v nadväznosti na ustanovenie § 83 ods. 3 zákona o priestupkoch priznáva právo podať návrh na preskúmanie rozhodnutia o priestupku súdom účastníkom konania v takom rozsahu, v akom sú oprávnení podať odvolanie (§ 81 zákona o priestupkoch). Citované ustanovenia nemožno vo vzťahu k právu podať návrh na preskúmanie rozhodnutia o priestupku súdom posudzovať izolovane od príslušných ustanovení Občianskeho súdneho poriadku. Podstatné je, či bola splnená aj druhá podmienka ustanovená Občianskym súdnym poriadkom na to, aby sa zoskupenie mohlo domáhať preskúmania rozhodnutia ministerstva žalobou podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, a to či rozhodnutím ministerstva bolo zoskupenie ukrátené na svojich právach. Samotné tvrdenie o tom, že došlo k ukráteniu na právach, nepostačuje na to, aby bolo zoskupenie aktívne procesne legitimované na podanie žaloby. I. senát ústavného súdu sa v tejto otázke v plnom rozsahu stotožňuje s názorom najvyššieho súdu, podľa ktorého rozhodnutie o priestupku sa týka iba osoby obvinenej z priestupku, a teda nezasahuje do právnej sféry zoskupenia a ani nespôsobuje zmenu jeho právneho postavenia. Zoskupenie neuviedlo v sťažnosti žiadne argumenty, ktoré by boli spôsobilé spochybníť správnosť a ústavnosť záverov najvyššieho súdu.

Vzhľadom na zásadnú odlišnosť stanovísk II. senátu na jednej strane, ako aj I. a IV. senátu na strane druhej požiadal II. senát plénum ústavného súdu o vydanie zjednocujúceho stanoviska, podľa navrhovaného znenia ktorého účastník konania o priestupku v postavení navrhovateľa (postihnutej osoby) podľa § 72 písm. d) v spojení s § 68 ods. 1 zákona o priestupkoch môže byť ukrátený na základnom práve domáhať sa zákonom ustanoveným postupom svojho práva na inom orgáne Slovenskej republiky podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, a to tak postupom, ako aj rozhodnutím správneho orgánu.

Uznesením ústavného súdu sp. zn. PLz. ÚS 1/2012 z 27. júna 2012 bol návrh II. senátu na zjednotenie odchylných právnych názorov senátov ústavného súdu zamietnutý.

Vychádzajúc zo stanoviska pléna ústavného súdu treba sťažnosť považovať za nedôvodnú.

Právne závery najvyššieho súdu, podľa ktorých aktívna procesná legitímácia žalobcu ako procesná podmienka v zmysle § 250 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, ktorá robí procesný subjekt osobou oprávnenou na podanie žaloby, zahŕňa v sebe kumulatívne dva predpoklady, a to postavenie účastníka správneho konania a súčasne ukrátenie na právach napadnutým rozhodnutím vydaným v správnom konaní, treba považovať za správne.

Prichodí konštatovať, že hoci sťažovateľ bol ako postihnutá osoba a navrhovateľ účastníkom správneho konania, nebol zároveň osobou ukrátenou na právach rozhodnutím vydaným v správnom konaní. Samotné tvrdenie sťažovateľa o nesprávnosti záverov krajského súdu a ich rozpore so zákonom nestačí. Takémuto tvrdeniu musí korešpondovať jeho subjektívne oprávnenie vychádzajúce z konkrétneho právneho predpisu. V konaní podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku súd poskytuje ochranu len subjektívnym právam žalobcu. Pokiaľ sa žalobca domáha ochrany cudzích práv, alebo aj žiada ochranu svojho práva, aj keď v skutočnosti o jeho právo nejde, žaloba je podaná neoprávnenou osobou. V danom prípade sa v priestupkovom konaní rozhodovalo o obvinení z priestupku a uložení sankcie Ing. J. M. a JUDr. D. R., pričom rozhodnutím o zastavení konania z dôvodu, že skutok, o ktorom sa koná, nie je priestupkom, nemohol byť sťažovateľ ukrátený na svojich právach, pretože rozhodnutie o priestupku sa osobne týka iba osoby

obvinenej z priestupku a svojimi účinkami neovplyvňuje právnu pozíciu sťažovateľa, teda nezasahuje do jeho právnej sféry a ani nespôsobuje zmenu jeho právneho postavenia.

Z uvedených dôvodov ústavný súd rozhodol tak, ako to vyplýva z výrokovej časti tohto rozhodnutia.

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

V Košiciach 4. júla 2012