



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 12/97

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu JUDr. Milana Čiča a sudcov JUDr. Júliusa Černáka, JUDr. Ľubomíra Dobríka, JUDr. Jána Drgonca, JUDr. Jána Klučku, JUDr. Viery Mrázovej, JUDr. Richarda Rapanta a JUDr. Tibora Šafárika na verejnom zasadnutí 22. septembra 1998 prerokoval návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 písm. a) a c) Ústavy Slovenskej republiky o vyslovenie nesúlady ustanovenia § 83 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v spojení s čl. 11, čl. 1, čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 3, čl. 46 ods. 2 v spojení s čl. 19 ods. 1, 2 a čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenie § 83 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov v časti „vyššia ako 2 000 Sk“, v časti „na čas dlhší ako 6 mesiacov“ a v časti „, ktorej hodnota presahuje 2 000 Sk“ nie je v súlade s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd publikovanom pod č. 209/1992 Zb. v spojení s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Ustanovenie § 83 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov v časti „vyššia ako 2 000 Sk“, v časti „na čas dlhší ako 6 mesiacov“ a v časti „ktorej hodnota presahuje 2 000 Sk“ nie je v súlade s čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 1, čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky.

3. Vo zvyšnej časti návrhu nevyhovuje.

O d ô v o d n e n i e

I.

Návrhom zo dňa 25. septembra 1997, doručeným Ústavnému súdu Slovenskej republiky dňa 3. októbra 1997, sa generálny prokurátor Slovenskej republiky domáhal vyslovenia nesúladu ustanovenia § 83 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v spojení s čl. 11 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 1, čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 3, čl. 46 ods. 2, v spojení s čl. 19 ods. 1, 2 a s čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.

Generálny prokurátor vychádzal z toho, že delikty sa v našom právnom poriadku rozdeľujú na trestné činy, priestupky a iné správne delikty, pričom pojem priestupku je definovaný v ustanovení § 2 ods. 1 napadnutého zákona. V návrhu ďalej uvádza: „Slovenská republika ako právny štát je povinná zabezpečiť všetkým občanom v prípadoch obdobných konaní rovnaké práva a vyžadovať od nich plnenie rovnakých povinností. Tieto zásady sa taktiež premietajú do činnosti príslušných štátnych orgánov, ktoré sú kompetentné v konkrétnych prípadoch konať“. Tieto zásady, ako uvádza navrhovateľ, sú vyjadrené v čl. 12 ods. 1 a v čl. 13 ods. 3 ústavy. „Teda v prípadoch posudzovaných procesne podľa jednej právnej normy, by mali mať účastníci konania rovnaké procesné postavenie. V prípade konaní, v ktorých rozhodujú orgány verejnej správy, jednou zo základných ústavných zásad, ktorými

disponuje účastník konania, je možnosť obrátiť sa na súd, ak sa účastník cíti byť ukrátený rozhodnutím orgánov verejnej správy, za účelom preskúmania zákonnosti takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Je nesporné, že rozhodnutie o priestupku, ktorým bol obvinený uznaný za vinného z priestupku, sa dotýka jeho dobrej povesti, ale častokrát i osobnej cti alebo ochrany mena. Takýmto rozhodnutím sa môže zasiahnuť i do súkromného, ako aj rodinného života. Pritom podľa čl. 19 ods. 1, 2 ústavy má každý právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti, osobnej cti, dobrej povesti a na ochranu mena, ako aj na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života.

Z preskúmvacej kompetencie súdov sú teda vyňaté rozhodnutia o priestupkoch, u ktorých bola uložená pokuta nižšia ako 2 000,- Sk alebo zákaz činnosti na čas kratší ako šesť mesiacov, alebo prepadnutie alebo zhabanie veci, ktorej hodnota nepresiahla 2 000,- Sk. I keď sa v danom prípade jedná o rozhodnutie orgánu verejnej správy (rozpor s článkom 46 ods. 2, veta prvá ústavy), ktorým bolo zasiahnuté do základných práv a slobôd (rozpor s článkom 46 ods. 2, veta druhá v spojení s článkom 19 ods. 1 a 2 ústavy), pričom v obdobných prípadoch, vychádzajúc iba z výšky sankcie, resp. hodnoty prepadnutej alebo zhabanej veci, súdy sú kompetentné na rozhodovanie (rozpor s článkom 12 ods. 1 a článkom 13 ods. 3 ústavy), je ustanovením § 83 ods. 1 zákona o priestupkoch vylúčená preskúmvacia pôsobnosť súdov.

Navyše je ustanovenie § 83 ods. 1 zákona o priestupkoch v rozpore i s článkom 6 ods. 1 Európskeho dohovoru v spojení s článkom 11 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.

Vychádzajúc z uvedeného článku Európskeho dohovoru je pre založenie pôsobnosti orgánov Rady Európy (ďalej len štrasburské orgány), ktoré sú oprávnené podľa tohto dohovoru konať, rozhodujúce, či sa v preskúmvacom konaní rozhodovalo o občianskych právach alebo záväzkoch občana alebo či tento bol akokoľvek trestne obvinený. Ďalšou rozhodujúcou skutočnosťou je vyriešenie otázky, či vec bola prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, t. j. či bol zaručený spravodlivý proces, ktorého jedným zo základných predpokladov je právo na súd a na prístup na súd, prípadne aby vec preskúmali nezávislé a nestranné tribunály zriadené zákonom s tzv. úplnou jurisdikciou (právomoc preskúmať vec po stránke skutkovej i právnej). Rozhodovanie o priestupku sa v každom prípade dotýka občianskych (základných) práv obvineného (čl. 19 ods. 1 a 2 ústavy). Z hľadiska charakteru niektorých priestupkov je možné tieto zaradiť do kategórie protiprávných trestných konaní, ktoré však najmä vzhľadom na následok nespĺňajú kritériá ako trestné činy, a preto boli zákonom zverené do rozhodovacej právomoci administratívnych orgánov, napr. § 23 ods. 1 písm. g), § 30 ods. 1 písm. f), g) zákona o priestupkoch. V týchto prípadoch by preto do úvahy prichádzalo i preskúmanie dôvodnosti trestného obvinenia.

O priestupkoch rozhodujú príslušné správne orgány zriadené zákonom, tieto však nespĺňajú požiadavku nezávislého a nestranného tribunálu. Konanie pred správnymi orgánmi sa riadi okrem iného zásadou dvojstupňového konania, účastníci konania majú právo žiadať príslušný správny orgán vyššieho stupňa o preskúmanie zákonnosti konania a rozhodnutia prvostupňového orgánu. Ďalšou zásadou, ktorou sa riadi správne konanie, je zásada jednotnosti konania, z ktorej vyplýva, že konanie na prvom i druhom stupni tvorí jeden celok spojený identitou účastníkov a predmetu konania.

Postavenie účastníkov konania a správneho orgánu nie je ovládané zásadou rovnosti, z čoho následne rezultuje mocenské, vrchnostenské postavenie správneho orgánu, t. j. v konaní pred správnymi orgánmi sa neuplatňuje zásada rovnosti zbraní, preto konanie pred nimi nemôže spĺňať ani náležitosti vyžadované článkom 6 ods. 1

Európskeho dohovoru. Správne orgány nemožno preto považovať vzhľadom na ich „vrchnostenské“ postavenie v správnom konaní za „nestranné a nezávislé“.

Ústavným výrazom nutnosti zabezpečenia práv účastníkov v konaní pred správnymi orgánmi (orgánmi verejnej správy) je ustanovenie článku 46 ods. 2 ústavy, ktorým je umožnené každému domáhať sa preskúmania konania a rozhodnutia orgánov verejnej správy nezávislými a nestrannými orgánmi, t. j. súdmi.

Nakoľko podľa článku 11 Ústavy Slovenskej republiky majú medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, prednosť pred jej zákonmi, ak zabezpečujú väčší rozsah základných práv a slobôd, je ustanovenie § 83 ods. 1 zákona o priestupkoch v rozpore i s čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru. Občanovi je totiž v niektorých prípadoch znemožnené požiadať nestranný a nezávislý súd zriadený zákonom o preskúmanie rozhodnutia o priestupku.“

Napokon navrhovateľ uviedol, že ustanovenie § 83 ods. 1 zákona o priestupkoch je v rozpore aj s článkom 152 ods. 4 ústavy, podľa ktorého výklad a uplatňovanie ústavných zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s ústavou.

Plénum Ústavného súdu Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 13. novembra 1997 predbežne prerokovalo návrh generálneho prokurátora a keďže tento splňal všetky náležitosti, ktoré predpisuje § 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 zákona č. 293/1995 Z. z., prijal ho podľa ustanovenia § 25 ods. 3 citovaného zákona na ďalšie konanie.

Ústavný súd požiadal o vyjadrenie k návrhu generálneho prokurátora Národnú radu Slovenskej republiky dvakrát, naposledy 5. marca 1998, avšak bezvýsledne. Listom z 11. marca 1998 sp. zn. 1690/1997 predseda Národnej rady Slovenskej republiky požiadal predsedu Ústavného súdu Slovenskej republiky o určenie

neskoršieho termínu pojednávania vo veci s poukazom na skutočnosť, že v súčasnosti je v legislatívnom procese novelizácia zákona o priestupkoch, ktorý je predmetom návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky.

Predseda Ústavného súdu Slovenskej republiky podľa ustanovenia § 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 platnom znení, k návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky vyžiadal stanovisko predsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Predseda najvyššieho súdu v stanovisku uviedol: „Rozhodnutie o vine a treste, aj keď ide o následok za menej závažné protispoločenské konanie, sa vždy dotýka dôstojnosti a cti človeka. Stav dôstojnosti a cti, resp. čestnosti ako ponímanie osoby samou sebou a inými, je výsledkom postoja a konania dotknutej osoby k všeobecne uznávaným mravným hodnotám, právom chráneným záujmom, k právam a povinnostiam. Keďže rozhodnutie o vine záväzným spôsobom konštatuje protiprávnosť dotknutej osoby proti týmto činiteľom ovplyvňujúcich mienku, dotýka sa toto práv deklarovaných v čl. 19 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a súčasne aj ako výsledok stíhania aj čl. 17 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, a to bez ohľadu na výšku a druh uloženého trestu. Takto vlastne ide o taký druh rozhodnutí, ktoré podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky nesmú byť vylúčené z preskúmvacej právomoci súdu. Týmto spôsobom môže Slovenská republika ako právny štát zabezpečiť garanciu ochrany práv osôb v tom smere, že zásah rozhodnutím orgánu verejnej správy o priestupku bude legitímny (z dôvodu a spôsobom upraveným zákonom), nevyhnutný na ochranu demokratickej spoločnosti a že táto záležitosť bude spravodlivo prejednaná. Tento postup by súčasne predstavoval aj rešpektovanie čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd“. S ohľadom na horeuvedené stanovisko predseda najvyššieho súdu doporučil, aby Ústavný súd Slovenskej republiky vyhovel návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky.

II.

Návrh generálneho prokurátora na vyslovenie nesúladu ustanovenia § 83 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. s čl. 11, čl. 1, čl. 12 ods. 1, čl. 13 ods. 3, čl. 46 ods. 2 v spojení s čl. 19 ods. 1, 2 a čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky

Podľa ustanovenia § 83 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov rozhodnutie o priestupku, ktorým bola uložená pokuta vyššia ako 2 000 Sk alebo zákaz činnosti na čas dlhší ako šesť mesiacov, alebo prepadnutie alebo zhabanie veci, ktorej hodnota presahuje 2 000 Sk, je preskúmateľné súdom.

Zákon č. 372/1990 Zb. bol novelizovaný viacerými zákonmi, avšak ustanovenie § 83 citovaného zákona novelizované nebolo. Zo znenia tohto ustanovenia vyplýva, že z preskúmvacej kompetencie súdov boli takto vyňaté rozhodnutia o priestupkoch, v ktorých bola uložená pokuta nižšia ako 2 000 Sk alebo zákaz činnosti na čas kratší ako šesť mesiacov, alebo prepadnutie alebo zhabanie veci, ktorej hodnota nepresiahla 2 000 Sk.

Ústavný súd pri posudzovaní návrhu generálneho prokurátora v prvom rade skúmal súlad ustanovenia § 83 ods. 1 zákona o priestupkoch s čl. 46 ods. 2 ústavy. Na základe tohto článku, „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 názoru ústavného súdu je nepochybné, že napadnuté ustanovenie § 83 ods. 1 nespĺňa podmienky prvej vety čl. 46 ods. 2 („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“), pretože neumožňuje súdu preskúmať niektoré rozhodnutia o priestupkoch uložených orgánmi verejnej správy.

Vylúčená je skupina subjektov, ktorým orgán verejnej správy rozhodnutím v priestupkovom konaní uložil pokutu nižšiu ako 2 000 Sk alebo zákaz činnosti na čas kratší ako 6 mesiacov, alebo prepadnutie veci alebo zhabanie veci, ktorej hodnota nepresahuje 2 000 Sk. Na druhej strane tie isté subjekty požívajú inú právnu ochranu len preto, že im v dôsledku prísnejšieho posudzovania orgánom štátnej správy bola uložená pokuta vyššia ako 2 000 Sk, alebo zabavenie alebo zhabanie veci, ktorej hodnota prevyšuje 2 000 Sk, alebo vyslovený zákaz činnosti dlhší ako šesť mesiacov, hoci spáchali ten istý priestupok. Majú totiž právo proti takémuto rozhodnutiu podať opravný prostriedok na nezávislý súdny orgán. Podľa názoru ústavného súdu je vyššie uvedenou skutočnosťou preukázané, že ustanovenie § 83 ods. 1 zákona o priestupkoch nie je v súlade s ustanovením čl. 46 ods. 2 ústavy.

Navrhovateľ ďalej vo svojom návrhu uvádzal, že ustanovenie § 83 ods. 1 zákona o priestupkoch nie je v súlade s čl. 19 ods. 1 a 2 ústavy. Podľa citovaného článku: „Každý má právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti, osobnej cti, dobrej povesti a na ochranu mena. Každý má právo na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života.“

Ústavný súd nie je toho názoru, že sa občanovi uložením pokuty nižšej ako 2 000 Sk alebo prepadnutím veci, ktorej hodnota nepresahuje 2 000 Sk, atď., zníži jeho ľudská dôstojnosť, alebo že utrpí na dobrej povesti a cti tým, že nemá zákonnú možnosť požiadať o preskúmanie rozhodnutia orgánu štátnej správy nezávislým súdom. Rovnako sa nestotožňuje s tvrdením, že ide o zásah, ktorý by narúšal jeho právo na ochranu mena. Ústavný súd zastáva názor, že nejde ani o zásah do súkromného a rodinného života.

Pokiaľ ide o ústavné právo na ochranu mena podľa čl. 19 ods. 1 ústavy, toto je obsiahnuté v ustanovení § 11 Občianskeho zákonníka. Citované ustanovenie zahŕňa okrem práva fyzickej osoby na ochranu svojej osobnosti, najmä občianskej cti a ľudskej dôstojnosti, aj ochranu mena a prejavov osobnej povahy. Z uvedeného vidieť, že obsah práva na ochranu mena podľa ustanovenia § 11 Občianskeho

zákonníka sa v podstate nelíši od ústavného práva na ochranu mena podľa čl. 19 ods. 1 ústavy. Obsahom práva na ochranu mena podľa ustanovenia § 11 Občianskeho zákonníka je výlučné právo fyzickej osoby používať k svojmu označeniu meno, disponovať s ním a brániť tomu, aby niekto iný jeho meno k svojmu označeniu neoprávnene používal, bez ohľadu na to, na aký účel by ho použil. Toto výlučné a dispozičné právo môže občan realizovať aj tým spôsobom, že dá súhlas k použitiu svojho mena. Kto by však bez výslovného súhlasu mena fyzickej osoby neoprávnene používal, porušoval by tým nielen základné právo občana podľa ustanovenia čl. 19 ods. 1 ústavy, ale konal by aj v rozpore s ustanovením § 11 Občianskeho zákonníka. V danom prípade fyzická osoba tým, že sa dopustí priestupku a za priestupok bude postihnutá podľa zákona o priestupkoch, nestráca právo na svoje meno, a teda právo disponovať svojím menom.

Podľa názoru ústavného súdu preto neobstojí tvrdenie navrhovateľa, že ustanovenie § 83 ods. 1 zákona o priestupkoch je v nesúlade s čl. 19 ods. 1 a 2 ústavy, keďže jeho znenie zabezpečuje iný obsah práv, než ktorým argumentoval navrhovateľ.

Navrhovateľ vo svojom návrhu namietal aj nesúlad ustanovenia § 83 ods. 1 zákona o priestupkoch s čl. 12 ods. 1 ústavy. Vychádza pritom zo skutočnosti, že ustanovenie § 83 ods. 1 zákona o priestupkoch ustanovuje pre subjekty, ktoré možno zahrnúť pod „osobný rozsah zákona“, dva rôzne režimy. Jedna skupina subjektov má právo požiadať o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu o priestupku súdom (ak ide o pokutu presahujúcu 2 000 Sk, zákaz činnosti nad šesť mesiacov, alebo ak správny orgán vyslovil prepadnutie veci alebo zhabanie veci, ktorej hodnota presahuje 2 000 Sk), kým druhá skupina subjektov (ktorým sa ukladá pokuta, zákaz činnosti, prepadnutie veci, prípadne zhabanie veci pod tieto hranice) takúto ochranu na preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu súdom nemá. Citované ustanovenie ústavy deklaruje, že „ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.“

Podľa názoru ústavného súdu je návrh navrhovateľa v tejto časti opodstatnený, pretože nerovnosť medzi skupinami subjektov uvedených v posudzovanom ustanovení zákona o priestupkoch je zreteľná a ničím neodôvodnená. Ustanovenie § 83 ods. 1 napadnutého zákona v časti, ktorá je uvedená vo výroku tohto nálezu, bod 2, nie je v súlade s čl. 12 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

V ďalšej časti návrhu navrhovateľ poukazoval na nesúlad ustanovenia § 83 ods. 1 zákona o priestupkoch s ustanovením čl. 13 ods. 3 ústavy. Podľa tohto článku „zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky“.

Podľa právneho názoru ústavného súdu je ustanovenie § 83 ods. 1 citovaného zákona zjavne v nesúlade s čl. 13 ods. 3 ústavy v tej časti, v ktorej neposkytuje rovnakú právnu ochranu tým fyzickým osobám, ktorým orgán štátnej správy v priestupkovom konaní uložil pokutu, vyslovil zákaz činnosti, prepadnutie alebo zhabanie veci pod hranicu, aká je uvedená v napadnutom ustanovení zákona, ako tým fyzickým osobám, ktorým bola uložená pokuta, prepadnutie alebo zhabanie veci, prípadne zákaz činnosti, ktorú umožňuje citované ustanovenie, teda nad hranicu 2 000 Sk, resp. pri zákaze činnosti nad hranicu 6 mesiacov.

Navrhovateľ žiadal vysloviť aj nesúlad ustanovenia § 83 ods. 1 citovaného zákona s čl. 152 ods. 4 ústavy. Podľa tohto článku musí byť výklad a uplatňovanie ústavných zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v súlade s ústavou. Ústavný súd už vyslovil, že napadnuté ustanovenie zákona nie je v súlade s ustanovením čl. 12 ods. 1 a čl. 13 ods. 3 ústavy, preto zastáva názor, že ak zákoné ustanovenie nie je v súlade s ústavou (niektorými článkami ústavy), nemožno ho vykladať a uplatňovať v súlade s ústavou. V dôsledku tohto protirečenia medzi ustanovením § 83 ods. 1 zákona o priestupkoch a čl. 152 ods. 4 ústavy nie je nesúlad.

Ústavný súd sa zaoberal aj návrhom navrhovateľa o nesúlade ustanovenia § 83 ods. 1 zákona o priestupkoch s čl. 1 ústavy. Podľa tohto článku je Slovenská republika zvrchovaný, demokratický a právny štát; neviaže sa na nijakú ideológiu

ani náboženstvo. Z odôvodnenia návrhu vyplýva, že navrhovateľ mal na myslí „právny štát“. Ústavný súd v iných konaniach o súlade právnych predpisov alebo ich častí s ústavou (s ústavnými článkami) už vyslovil právny názor, že prijatím zákona porušujúceho konkrétne ustanovenia ústavy zákonodarný orgán nepostupoval v súlade s ústavou (napr. PL. ÚS 43/95, PL. ÚS 11/96, PL. ÚS 4/97, atď.). Princíp právneho štátu proklamovaný v čl. 1 ústavy je základným ústavoprávnym princípom Slovenskej republiky. Ak zákonodarný orgán nepostupuje v súlade s ústavou a jej ustanoveniami, porušuje tým aj princíp, ktorý vyplýva z čl. 1 ústavy. Zákonodarný orgán, rovnako ako ostatné orgány verejnej moci v Slovenskej republike (čl. 2 ods. 2 ústavy), je viazaný ústavnými kritériami.

Posudzovaný zákon spôsobuje pri uplatňovaní základných ústavných práv a slobôd právnu neistotu, ktorá spočíva vo vytváraní neodôvodnených rozdielov medzi fyzickými osobami. Časť týchto osôb nemá zabezpečené právo na spravodlivý proces prejednaním priestupku nezávislým súdnym orgánom, preto podľa názoru ústavného súdu ustanovenie § 83 ods. 1 napadnutého zákona nie je v súlade s čl. 1 ústavy.

Navrhovateľ v ďalšej časti návrhu žiadal, aby ústavný súd vyslovil nesúlad ustanovenia § 83 ods. 1 zákona o priestupkoch s čl. 11 ústavy. Podľa citovaného článku ústavy majú medzinárodné zmluvy o ľudských právach, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, prednosť pred jej zákonmi, ak zabezpečujú väčší rozsah základných práv a slobôd. Na odôvodnenie tejto časti návrhu okrem iného navrhovateľ uviedol, že ustanovenie § 83 ods. 1 zákona o priestupkoch nezabezpečuje taký rozsah základných práv a slobôd ako Dohovor.

Podľa právneho názoru ústavného súdu treba ustanovenie čl. 11 ústavy chápať predovšetkým ako všeobecný príkaz ústavnej normy všetkým (určeným) štátnym orgánom Slovenskej republiky, ktoré sa vo svojej rozhodovacej alebo inej činnosti

stretávajú s nutnosťou rešpektovať (garantovať) ochranu tých ľudských práv a základných slobôd, ktoré tvoria predmet tak medzinárodnoprávnej, ako aj vnútroštátnej (zákonnej) úpravy. Ide o právny názor, ktorý už ústavný súd vyslovil v inom svojom rozhodnutí (PL. ÚS 8/96) a je aplikovateľný aj pre toto rozhodnutie. Článok 11 ústavy 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, resp. postupom takého orgánu štátu, ktorý vo svojej rozhodovacej či inej činnosti uplatňuje (aplikuje) vnútroštátnu právnu úpravu ľudského práva a slobody. K porušeniu citovaného článku však nemôže dôjsť konaním orgánu, ktorý takúto vnútroštátnu právnu úpravu sám vytvára, teda zákonodarným orgánom. Článok 11 ústavy počíta s existenciou Národnej rady Slovenskej republiky ako zákonodarným orgánom, ktorý má oprávnenie prijímať zákony v určitom rozsahu upravujúce ľudské práva a základné slobody. Touto skutočnosťou sa však vyčerpáva vzťah k čl. 11 ústavy. Národná rada Slovenskej republiky nie je takým orgánom, ktorý by prakticky uplatňoval (aplikoval) zákon alebo medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, preto neprichádza do úvahy ani možnosť porušenia čl. 11 ústavy v dôsledku jeho zákonodarnej činnosti.

Z uvedených dôvodov ústavný súd konštatuje, že ustanovenie § 83 ods. 1 zákona o priestupkoch sa nemohlo dostať do nesúladu s čl. 11 ústavy tak, ako to tvrdí vo svojom návrhu navrhovateľ.

III.

Návrh generálneho prokurátora na vyslovenie nesúladu ustanovenia § 83 ods. 1 zákona o priestupkoch s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane

Navrhovateľ vo svojom návrhu žiada okrem vyslovenia nesúladu ustanovenia § 83 ods. 1 zákona o priestupkoch s niektorými článkami ústavy vysloviť nesúlad aj s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) v spojení s čl. 11 ústavy. Pokiaľ ide o čl. 11 ústavy, ústavný súd už vyššie vyslovil svoj právny názor. V ďalšom texte tohto odôvodnenia sa preto ústavný súd zaoberá len názorom vzťahujúcim sa k čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

Ustanovenie čl. 6 ods. 1 Dohovoru v znení protokolov č. 3, 5 a 8 uverejneného oznámením bývalého ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb. znie: „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 požadovanom súdom za úplne nevyhnutný, pokiaľ by, vzhľadom na osobitné okolnosti, verejnosť konania mohla byť na ujmu záujmom spravodlivosti“. Z citácie článku je evidentné, že problematiky, ktorú navrhovateľ predložil na riešenie ústavnému súdu, sa dotýka iba prvá veta čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

Ústavný súd pri formovaní svojho právneho názoru sledoval predovšetkým, či je rozhodnutie o priestupku, ktoré vydáva orgán štátnej správy, rozhodnutím o občianskych právach a záväzkoch s trestnoprávnym aspektom a či je orgán štátnej správy, ktorý rozhoduje o priestupkoch nezávislým tribunálom alebo takým orgánom, za aký sa považuje nezávislý súd.

Pri riešení veci zohľadnil ústavný súd aj rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva v Štrasburgu (ďalej len „Európsky súd“), ktorý sa súbežne zaoberal touto problematikou v spojitosti so sťažnosťami občanov Slovenskej republiky (Kadubec, Lauko), ktorým orgán štátnej správy uložil za priestupok pokutu nižšiu ako 2 000 Sk. Európsky súd sa zaoberal otázkou uloženia pokuty, kým úlohou ústavného súdu v danom prípade bolo posúdiť súlad celého ustanovenia § 83 ods. 1 zákona o priestupkoch, teda aj pokiaľ ide o zákaz činnosti, prepadnutie a zhabanie vecí v rozsahu, v akom ho napadol navrhovateľ.

Európsky súd vo veci Kadubec vyslovil právny názor, že menší priestupok, za ktorý bol Kadubec odsúdený, sa síce nepovažuje za trestný čin podľa domáceho práva, ale ide o „trestný čin“ všeobecného charakteru, pretože došlo k porušeniu právneho predpisu a uložená pokuta má trestný charakter. Európsky súd ďalej uviedol, že základom určenia, či sa priestupok bude kvalifikovať ako „trestný“ v zmysle Dohovoru, je zistiť, či text definujúci priestupok patrí alebo nepatrí v zmysle legislatívnej techniky žalovaného štátu do trestného práva. Potom je namieste skúmať, majú na zreteli predmet a účel čl. 6 Dohovoru, či obvyklý význam termínov v právnom poriadku zmluvných strán má povahu porušenia zákona, ako aj povahu a stupeň závažnosti sankcie, ktorá hrozí obvinenému. Rozhodnutie Európskeho súdu zaväzuje Slovenskú republiku, a preto je povinnosťou ústavného súdu sa vo svojom rozhodnutí na toto rozhodnutie odvolávať.

Ústavný súd, bez ohľadu na spomínané rozhodnutie, je toho názoru, že článok 6 ods. 1 Dohovoru možno aplikovať aj na priestupky, vzhľadom na ich relatívnu podobnosť s trestným činom. Zákon o priestupkoch, ako aj Trestný zákon obsahujú niekoľko rovnakých procesných inštitútov, ako je napr. prezumpcia nevinoty alebo právo nevypovedať. Pri rozhodovaní o priestupku sa rovnako ako u trestného činu skúma zavinenie, stupeň ktorého ovplyvňuje uloženie určitého druhu sankcií. Rozhodnutia o priestupkoch i o trestných činoch majú podobné účinky i v otázke uplatňovania nárokov v občianskoprávnom konaní. Súdy sú týmito rozhodnutiami, pokiaľ ide o základ žaloby, viazané. Istú podobnosť medzi trestnými činmi a priestupkami treba vidieť pri vymedzení pojmu priestupok (ktorý upravuje § 2 zákona

o priestupkoch) a pojmu trestný čin (podľa ustanovenia § 3 Trestného zákona). V oboch prípadoch ide o zavinené konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje spoločenské vzťahy, resp. je pre spoločnosť nebezpečným činom. Významná je i skutočnosť, že Ústava Slovenskej republiky dáva možnosť udeliť milosť nielen u trestných činov, ale aj u priestupkov. Vzhľadom na všetky uvedené skutočnosti ústavný súd je toho názoru, že i priestupok má trestnú povahu, a preto možno naň aplikovať čl. 6 Dohovoru.

Podľa názoru Európskeho súdu, vzhľadom na povahu priestupku a výšku trestu, patrí priestupok z hľadiska Dohovoru vo všeobecnosti do trestnej oblasti. Všeobecný charakter napadnutého právneho predpisu je vyjadrený v § 1 zákona o priestupkoch, ktorý poukazuje na fakt, že všetci občania musia rešpektovať právne predpisy a práva ostatných občanov. Európsky súd už konštatoval, že všeobecný charakter právneho predpisu porušeného žiadateľom spolu s odstrašovacím a trestným účelom uloženej pokuty postačia na to, aby priestupok v zmysle čl. 6 Dohovoru bol trestným podľa povahy. (Prípado Ozturk str. 20 § 53)

Ústavný súd skúmal, či možno orgán prejednávajúci priestupok, ktorým je obvodný úrad alebo iný orgán štátnej správy, považovať za nezávislý a nestranný súd zriadený zákonom. Európsky súd vyslovil k tejto otázke takýto právny názor: „Právo na spravodlivý proces a prejednanie vecí na nezávislom súde je dôležitým komponentom a zastáva významnú úlohu v demokratickej spoločnosti. Na určenie toho, či orgán môže byť považovaný za „nezávislý“ najmä od exekutívy je nevyhnuté rešpektovať spôsob menovania jeho členov a dĺžku funkčného obdobia, existenciu záruk voči vonkajším vplyvom, vzhľadom na existujúce predpisy upravujúce ich odvolanie alebo záruky ich neodvolateľnosti, na zákon zakazujúci dávať im inštrukcie zo strany exekutívy.“ (Rozsudok vo veci Campbell a Fell z roku 1984 A-80 § 78-91 - nezávislý tribunál)

Ústavný súd s poukazom na právny názor Európskeho súdu konštatuje, že orgány štátnej správy Slovenskej republiky prejednávajúce priestupky nie sú nezávislými a nestrannými tribunálmi alebo nestranným súdom zriadeným zákonom,

pretože nespĺňajú ani jedno z kritérií ustanovených judikatúrou Európskeho súdu. Obvodné a krajské úrady sú orgánmi štátnej správy. Menovanie vedúcich týchto orgánov (obvodný úrad, okresný úrad, krajský úrad) je kontrolované exekutívou a pracovníci prejednávajúci priestupky sú s príslušným štátnym orgánom v pracovnom pomere. Sú teda odvolateľní z funkcie a sú povinní riadiť sa príkazmi nadriadených. V konaní o priestupkoch nejde o konanie medzi stranami s rovnakými právami ako pred nezávislým súdom, keďže správny orgán zlučuje v sebe osobu žalobcu i sudcu. Z rovnakých dôvodov nemožno správny orgán v právnom poriadku Slovenskej republiky považovať za iný orgán súdneho typu, ktorý by bol integrovaný do štruktúry všeobecných súdov. Podľa názoru ústavného súdu vzhľadom na spôsob menovania úradníkov, ktorí prejednávajú priestupky, a k vonkajším vplyvom a ich problematickej nezávislosti nemožno tieto orgány považovať za „nezávislé“ od výkonnej moci z pohľadu čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Aj Európsky súd konštatoval, že poverenie dané administratívnym orgánom na stíhanie a trestanie za priestupky nie je nezlučiteľné s Dohovorom. Súčasne uviedol, že zainteresovaná osoba, ktorej práva sú garantované Dohovorom, musí mať možnosť napadnúť akékoľvek rozhodnutie na súde v zmysle čl. 6 ods. 1. (Vec Le Compte z roku 1983 A-58 § 29) Z tohto rozsudku Európskeho súdu vyplýva, že 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. Plnou jurisdikciou sa rozumie oprávnenie skúmať danú vec po stránke skutkovej, ako aj po stránke právnej. Z uvedeného judikátu ústavný súd vyvodzuje, že možnosťou súdneho preskúmania rozhodnutia správneho orgánu o priestupku je naplnená požiadavka čl. 6 ods. 1 Dohovoru o prejednaní veci nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom.

Novelizáciou do Občianskeho súdneho poriadku bola zaradená nová, piata časť pod názvom „správne súdnictvo“. Problematika súvisí s rozšírením právomoci súdov tak, aby bola v súlade s čl. 36 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd. Ustanoveniami § 244 a nasl. Občianskeho súdneho poriadku sa v zásade dosiahlo aj splnenie požiadavky čl. 6 ods. 1 Dohovoru, pokiaľ ide o netrestnú oblasť. Preto je podľa názoru ústavného súdu potrebné upraviť a dať do súladu i ustanovenie § 83

ods. 1 zákona o priestupkoch s čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Správne súdy preskúmavajú na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy. Rovnaký postup by sa mal vytvoriť aj pri rozhodovaní o priestupkoch podľa ustanovenia § 83 ods. 1 zákona o priestupkoch v tých prípadoch, kde správny orgán v priestupkovom konaní uložil pokutu nižšiu ako 2 000 Sk, prepadnutie a zhabanie vecí, kde hodnota je nižšia ako 2 000 Sk a vyslovený zákaz činnosti nepresahujúci 6 mesiacov, tak ako sa to dovoľuje ustanovením § 83 ods. 1 citovaného zákona.

Ústavný súd na tomto právnom a skutkovom základe rozhodol tak, ako je to uvedené vo výrokovej časti tohto rozhodnutia a vyslovil, že § 83 ods. 1 napadnutého zákona nie je v označenej časti v súlade s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Dňom vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky príslušné ustanovenie § 83 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch stráca účinnosť. Ak Národná rada Slovenskej republiky neuvedie citované ustanovenie zákona do súladu s Ústavou Slovenskej republiky, stráca po šiestich mesiacoch od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky platnosť.

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

Nález vyhlásený v Košiciach 15. októbra 1998