



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 15/03-39

Ústavný súd Slovenskej republiky na verejnom zasadnutí 11. februára 2004 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 Vyššieho vojenského súdu Trenčín na začatie konania o súlade § 26 ods. 3 a 4 a § 27 ods. 2 zákona č. 241/2001 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1, čl. 26 ods. 1, čl. 35 ods. 1 a 2, čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3, čl. 48 ods. 2 a s čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, za účasti Národnej rady Slovenskej republiky, takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenia § 26 ods. 3 a 4 a § 27 ods. 2 zákona č. 241/2001 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov **n i e s ú v s ú l a d e** s čl. 46 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 1 ods. 1 a s čl. 12 ods. 1 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

I.

Návrh a stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 13. decembra 2003 doručený návrh Vyššieho vojenského súdu Trenčín (ďalej len „navrhovateľ“) na začatie konania o súlade § 26 ods. 3 a 4 a § 27 ods. 2 zákona č. 241/2001 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ochrane utajovaných skutočností“) s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1, čl. 26 ods. 1, čl. 35 ods. 1 a 2, čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3, čl. 48 ods. 2 a s čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

Navrhovateľ odôvodnil návrh tak, že podstatou namietaných ustanovení zákona o ochrane utajovaných skutočností je

- ukončenie bezpečnostnej previerky bez vyjadrenia, právo požiadať súd o prieskum podmienok pre ukončenie bezpečnostnej previerky bez vyjadrenia znalosti konkrétnych dôvodov takéhoto záveru,
- sťažnosť vedúceho bez stanovenia lehoty a
- zánik platnosti vyjadrenia nie je podradený pod režim súdneho prieskumu na základe žiadosti dotknutej osoby.

Napadnutý zákon preto nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1, čl. 26 ods. 1, čl. 35 ods. 1 a 2, čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3, čl. 48 ods. 2 a s čl. 142 ods. 1 ústavy týkajúcimi sa právnosti nášho štátu, rovnosti ľudí, práva na informácie, slobodnej voľby povolania, práva na súdnu ochranu, rovnosti účastníkov súdneho konania, vyjadrovania sa k dôkazom v konaní pred súdmi a pôsobnosti súdov.

Ďalej navrhovateľ uviedol:

«Genmjr. Ing. D. H. podal dňa 18. 10. 2002 na Vyšší vojenský súd Trenčín žalobu o preskúmanie záveru Vojenského obranného spravodajstva vo veci ukončenia jeho bezpečnostnej previerky bez vyjadrenia vedeného pod č. p.: BR52-V-39-4/2002-A5.

Vyšší vojenský súd Trenčín ako súd príslušný podľa § 26 ods. 4 zákona č. 241/2001 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov na rozhodovanie o podanej žalobe zistil, že bezpečnostná previerka menovaného bola ukončená bez vyjadrenia a menovaný sa dozvedel o jej výsledku dňa 24. septembra 2002.

Senát Vyššieho vojenského súdu Trenčín uznesením sp. zn. S-2/02 zo dňa 22. novembra 2002 podľa § 109 ods. 1 písm. b) Občianskeho súdneho poriadku prerušil konanie, pretože dospel k záveru, že zákon č. 241/2001 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov je v niektorých ustanoveniach v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky.

Všeobecné úvahy z ktorých súd vychádzal:

- V predmetnej veci ale tiež všeobecne sa zákon dotýka vzťahu súkromného záujmu a záujmu verejného. V takýchto prípadoch je vždy mimoriadne dôležité, aby tento „citlivý“ vzťah, najmä pokiaľ verejný záujem zasahuje do záujmu súkromného, bol zákonom upravený ústavným spôsobom.

- Princíp vzájomnej vyváženosti niektorých základných práv a slobôd je odrazom nutnej vyváženosti jednotlivých a kolektívnych záujmov. Záujem štátu na ochrane utajovaných skutočností predstavuje záujem existenčný, ktorý legitimizuje obmedzenia súkromnej sféry jedinca. Je preto nevyhnutné podporovať, realizovať a zachovávať ako záujem štátu tak aj ním chránených osôb (občania, obyvatelia) na vlastnej bezpečnej existencii štátu. Je potom prirodzené, že zákon kladie na osoby, ktoré sa majú oboznamovať s utajovanými skutočnosťami určité požiadavky, ktoré musia spĺňať.

- Na druhej strane vnútroštátne právo musí poskytovať určitú ochranu proti svojvoľným zásahom štátnych orgánov, pričom nebezpečie svojvôle vzniká zvlášť tam, kde je nejaká právomoc výkonnej moci vykonávaná tajne. Preto musí zákon definovať rozsah a podmienky výkonu takejto právomoci dostatočne jasne s ohľadom na sledovaný legitímny cieľ aby jednotlivcovi poskytoval adekvátnu ochranu proti svojvôli.

Konkrétne dôvody z ktorých súd vychádzal:

Napriek tomu, že súd chápe, že riadne a podrobné odôvodnenie oznámenia o nevydaní osvedčenia by v niektorých prípadoch mohlo ohroziť záujmy tretích osôb, či dokonca štátne záujmy, ani toto špecifikum neoprávňovalo zákonodarcu rezignovať na ochranu základných práv jednotlivca.

Jeden zo základných princípov právneho štátu - článok 1 ods. 1 Ústavy SR musí byť rešpektovanie zásady predvídateľnosti zákona a vylúčenie priestoru pre prípadnú svojvoľu zo strany výkonnej moci.

Podľa článku 35 ods. 2 Ústavy SR je síce možné zákonom stanoviť podmienky a obmedzenia pre výkon určitých povolaní a činností, avšak súčasne je nepochybné, že tieto podmienky musia byť transparentné a predvídateľné a že každý o ktorého právach je rozhodované, by mal mať možnosť sa proti zásahom do svojich práv náležite brániť.

Pokiaľ však podľa § 26 ods. 3 napadnutého zákona výkonný orgán - Úrad, v danom prípade vojenské spravodajstvo, nikdy neuvádza dôvody nevydania vyjadrenia a navrhovaná osoba teda vôbec nemusí vedieť (a možno ani tušiť) prečo je považovaná za „nespolahlivú“ je takéto ustanovenie v rozpore s princípmi právneho štátu i s článkom 35 ods. 2 Ústavy SR. Protiprávny je najmä absolútny a bezvýnimočný zákaz uvádzania dôvodov hoci nie vždy musí byť ohrozený štátny záujem, či záujem tretích osôb. Aj pri potrebe ochrany štátu, či tretích osôb musí zákonodarca nájsť a zvoliť takú formu, aby preverovaná osoba poznala podstatu, v čom je videná jej „nespolahlivosť“. (...)

Táto otázka úzko súvisí aj s rovnosťou ľudí a rovnosťou pred zákonom - článok 12 ods. 1 Ústavy SR, pričom súčasne veľmi ťažko možno hovoriť o práve na spravodlivý súdny proces v tomto prípade.

Podľa článku 46 ods. 1 Ústavy SR každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným spôsobom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde. Imanentnou súčasťou takéhoto ústavného zmocnenia pre zákonom ustanovený postup je právo účastníka konania a to už v návrhu na začatie súdneho konania uvádzať dôvody, okolnosti, či dôkazy podporujúce jeho návrh. Pritom podľa § 26 ods. 4 napadnutého zákon navrhovaná osoba má právo dokonca tvrdiť, že neboli splnené podmienky pre ukončenie previerky Úradom bez vyjadrenia. Takáto právna úprava je však absurdná, pretože Tretia hlava druhej časti tohto zákona obsahuje celý rad podmienok pre vyššie uvedený negatívny záver, avšak dotknutá osoba sa zo zákona nemá právo nič dozvedieť.

Takouto úpravou dochádza nepochybne aj k porušeniu článku 47 ods. 3 Ústavy SR podľa ktorej sú si všetci účastníci v konaní pred súdom rovní. O takejto rovnosti však s určitosťou nemôžeme hovoriť, keď jediné, čo zákon umožňuje vedieť dotknutej osobe v danej veci je to, že je „nespolahlivá“ a že do 30 dní sa môže obrátiť so žiadosťou o prieskum na súd.

Zákonodarca takto prakticky „núti“ takúto osobu viesť súdny spor „aspoň pre to“ aby sa dozvedela, čo viedlo príslušný orgán k vysloveniu záveru o jej nespoľahlivosti. Prípadné vedenie súdneho sporu len s takýmto účelom a naznačeným právnym postavením účastníka nepochybne nemá nič spoločné s právnym štátom.

Aj vzhľadom na znenie článku 48 ods. 2 Ústavy SR, keď každý má právo v konaní pred súdom aby sa mohol vyjadriť ku všetkým dôkazom, sa javí absolútne zbytočné a protiústavné ak v štádiu ukončenia previerky sa dotknutá osoba nemôže dozvedieť viac ako to, „že je nespoľahlivá“.

Nehovoriac o tom, že v článku 26 ods. 2 Ústavy SR je ústavne zaručené právo na informácie. (...)

Ďalší rozpor s ideami právneho štátu a rovnosti je nutné vidieť aj v ďalších častiach ustanovení § 26 ods. 3 a 4 napadnutého zákona. Predmetný neprávoplatný záver o ukončení previerky bez vyjadrenia majú právo napadnúť opravným prostriedkom jednak príslušný vedúci a jednak navrhovaná osoba.

Avšak zatiaľ čo navrhovaná osoba má pre takýto opravný prostriedok (žiadosť o prieskum súdom - Piata časť - Tretia hlava Občianskeho súdneho poriadku) stanovenú presnú lehotu - 30 dní, vedúci na podanie sťažnosti žiadnu lehotu stanovenú nemá. Takéto nestanovenie lehoty nedodáva ani právnej istote, tak dôležitému rozhodovaniu štátnych orgánov akým je rozhodnutie o „nespolahlivosti“ určitej osoby. (...)

Zo znenia § 27 ods. 2 napadnutého zákona vyplýva, že oznámenie o zániku platnosti vyjadrenia má pre dotknutú osobu prakticky rovnaké následky ako ukončenie previerky bez vyjadrenia.

Avšak súdny prieskum bol zákonom pripustený len vo vzťahu k § 26 ods. 3, 4 t. j. ukončeniu previerky bez vyjadrenia. Pritom § 26 ods. 4 výslovne odkazuje na článok 142 ods. 1 Ústavy SR. Takýto postup zákonodarcu je nepochopiteľný a javí sa skôr ako legislatívne nedopatrenie. Pri zakotvovaní súdneho prieskumu vo vzťahu k ukončeniu previerky bez vyjadrenia si bol zákonodarca nepochybne vedomý, že ani formou zákona nemožno vylúčiť súdny prieskum takých rozhodnutí, ktoré sa týkajú základných práv a slobôd - článok 46 ods. 2 Ústavy SR.

Rozhodnutie o „nevydaní osvedčenia“ či „odobratie osvedčenia“ ku styku s utajovanými skutočnosťami predstavuje citeľný zásah do pracovného, ale aj služobného pomeru, teda vo svojich dôsledkoch aj do základného práva na slobodnú voľbu povolania podľa článku 35 ods. 1 Ústavy SR. Podľa odseku 2 citovaného článku Ústavy SR zákon môže stanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolání, alebo činností. Práve

takouto podmienkou a zároveň aj obmedzením vo výkone určitých povolání je nutnosť bezpečnostnej previerky a preto aj negatívny výsledok bezpečnostnej previerky spadá pod oblasť garancie práva na spravodlivý proces - článok 46 ods. 1, 2 Ústavy SR.

Na druhej strane je súd toho názoru, že už v úvode naznačená špecifickosť problematiky záujmu štátu, tretích osôb a bezpečnostných previerok ako takých odôvodňuje upustiť od garantovania všetkých procesných práv účastníkov konania ako je to napríklad v bežných pracovnoprávných sporoch, pričom na mieste by bola špeciálna procesno-právna úprava konania pred súdom odlišná od súčasnej upravenej v Občianskom súdnom poriadku, avšak na druhej strane aj takáto osobitná právna úprava musí byť konformná s Ústavou SR.

Ani princíp delby moci neodôvodňujú pritom vyššie uvedené rozpory napadnutého zákona s Ústavou SR. Je nutné rozlišovať medzi rozhodovaním o tom, kto má právo (a kto nie) oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami, ktoré rozhodovanie zákon zveril osobitným orgánom výkonnej moci a súdnou kontrolou tohto procesu zasahujúceho do základných práv a slobôd, čo môže vykonať jedine nezávislý a nestranný súd.

„Ústava SR vytvára potrebné proporcie a hranice delby moci medzi jednotlivými štátnymi orgánmi. Jednostranné rozširovanie právomoci jednej zložky a súčasné zužovanie právomoci druhej zložky môže narušiť Ústavou SR vytvorené vzťahy nielen medzi nimi, ale aj k občanom - PL. ÚS 29/95“.»

II.

Východiská na rozhodovanie ústavného súdu

Všeobecné východiská

Všeobecné východiská rozhodovania ústavného súdu sa vzťahujú na dve napadnuté ustanovenia zákona o ochrane utajovaných skutočností.

Podľa § 26 ods. 3 zákona o ochrane utajovaných skutočností „Ak sa v priebehu bezpečnostnej previerky zistí, že navrhovaná osoba nespĺňa predpoklady na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami alebo vedome uviedla nepravdivé alebo neúplné údaje v osobnom dotazníku, životopise alebo v bezpečnostnom dotazníku osoby, bezpečnostná previerka sa ukončí bez vyjadrenia. O ukončení bezpečnostnej previerky osoby bez vyjadrenia Úrad písomne informuje vedúceho; vedúci môže voči ukončeniu previerky bez vyjadrenia podať sťažnosť riaditeľovi Úradu, ktorý o sťažnosti rozhodne s konečnou platnosťou“.

Podľa § 26 ods. 4 zákona o ochrane utajovaných skutočností „Ak navrhovaná osoba tvrdí, že neboli splnené zákonom ustanovené podmienky pre ukončenie previerky Úradom bez vyjadrenia podľa odseku 3, môže požiadať súd o preskúmanie tohto záveru do 30 dní od doby, keď sa o tomto závere dozvedela. (...) Na konanie je príslušný krajský súd podľa miesta trvalého bydliska navrhovanej osoby alebo vyšší vojenský súd, ak Úradom je Vojenské spravodajstvo“.

Podľa § 27 ods. 2 zákona o ochrane utajovaných skutočností „Úrad pred uplynutím lehoty podľa odseku 1 oznámi vedúcemu zánik platnosti vyjadrenia, ak po jeho vydaní nastanú okolnosti, pre ktoré by vyjadrenie nevydal“.

Jednotlivé ustanovenia každého zákona ústavný súd musí posudzovať v súlade s jeho účelom, v danom prípade s účelom zákona o ochrane utajovaných skutočností.

Účel zákona o ochrane utajovaných skutočností vyplýva z § 1 ods. 1 tak, že tento zákon upravuje podmienky na ochranu utajovaných skutočností, práva a povinnosti právnických osôb, obcí a fyzických osôb pri tejto ochrane, zriadenie a pôsobnosť Národného bezpečnostného úradu (ďalej len „Úrad“) a pôsobnosť ďalších štátnych orgánov vo vzťahu k utajovaným skutočnostiam a zodpovednosť za porušenie povinností ustanovených týmto zákonom.

Dosahovanie účelu tohto zákona a postup Úradu bráni vzniku ujmy, ktorú definuje § 2 písm. d) zákona o ochrane utajovaných skutočností. Ujmou je také ohrozenie alebo poškodenie záujmov Slovenskej republiky alebo záujmu, ku ktorého ochrane sa Slovenská republika zaviazala, ktorého následky nemožno odstrániť alebo možno ich zmierniť iba následným opatrením. Podľa významu záujmu a závažnosti spôsobenej ujmy sa ujma člení na mimoriadne vážnu ujmu, vážnu ujmu, jednoduchú ujmu a nevýhodnosť pre záujmy Slovenskej republiky. Ochrana pred takou ujmou je takým verejným záujmom, ktorý umožňuje osobitnú úpravu medzi týmto verejným záujmom a individuálnym záujmom preverovaných osôb, najmä tých, ktoré sa v dôsledku postupu podľa zákona o ochrane utajovaných skutočností stanú nepovolanými osobami, t. j. osobami, ktoré nie sú oprávnené oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami alebo ktoré nie sú oprávnené oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami nad rozsah, ktorý im bol určený [§ 2 písm. g) zákona o ochrane utajovaných skutočností].

Ak je účelom zákona úprava podmienok na ochranu utajovaných skutočností a práv a povinností právnických osôb, obcí a fyzických osôb pri tejto ochrane, nemožno pri skúmaní ústavnosti jednotlivých ustanovení zákona o ochrane utajovaných skutočností postupovať inak než tak, aby výklad a používanie týchto noriem vyjadroval nielen účel zákona, t. j. verejný záujem na ochrane utajovaných skutočností, ale rešpektoval aj ústavné limity vo vzťahu k základným právam a slobodám a k ich ochrane, ktoré zákonodarca nie je oprávnený prekročiť bez ohľadu na účel právnej úpravy. Ústavný súd už pri svojej rozhodovacej činnosti vyslovil, že rovnováha verejného a súkromného záujmu je dôležitým kritériom pre určovanie primeranosti obmedzenia každého základného práva alebo slobody (PL. ÚS 7/96). Zákonodarca preto musí hľadať takú právnu úpravu, ktorá dosiahne správnu proporciu medzi ústavnými hodnotami, a to základnými právami a slobodami fyzických osôb a efektívnym dosahovaním účelu špecifického zákona, akým je nesporne zákon o ochrane utajovaných skutočností, ktorý reprezentuje verejný záujem.

V prípade zákona o ochrane utajovaných skutočností je však osobitne potrebné zohľadniť skutočnosť, že jeho predmetom sú bezpečnostné záujmy Slovenskej republiky v tom najširšom zmysle slova, tak ako sú vyjadrené v jednotlivých ustanoveniach tohto

zákona; majú tak materiálny, ako aj procesný charakter. Preto je legitímne a vo verejnom záujme chrániť utajované skutočnosti, ktorých odtajnený alebo inak uverejnený obsah by mohol ohroziť životné záujmy nielen nášho štátu, iných štátov, ale aj tretích osôb, ktoré sú mimo procesu takého utajovania. Na druhej strane sa musí zabrániť neprimerane voľnej, ba až svojvoľnej úprave ochrany utajovaných skutočností vo vzťahu k preverovaným fyzickým osobám.

Vyvažovanie limitov ochrany základných práv a slobôd fyzickej osoby, ktorá je preverovaná podľa zákona a verejného záujmu spočívajúceho v bezpečnostných, a teda existenčných záujmoch štátu, ktoré majú nielen interný, ale aj externý, zahraničný rozmer, si vyžaduje taký prístup, ktorý poskytne minimálny štandard ochrany základných práv a slobôd. Možno akceptovať názor, že tento štandard nemusí vyjadrovať rovnakú kvalitu ochrany, ako je to v iných prípadoch, ktoré nesúvisia s účelom takého zákona, akým je zákon o ochrane utajovaných skutočností, avšak nemožno akceptovať podľa názoru ústavného súdu stav, ak v zákone niet žiadnej opory pre reálne uplatnenie ochrany základných práv a slobôd preverovaných osôb.

Podľa čl. 13 ods. 4 ústavy pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ. V tejto spojitosti je nevyhnutné rešpektovať ústavný príkaz, aby obmedzenia v zákone o ochrane utajovaných skutočností nešli nad rámec podstaty a zmyslu najmä (ale nielen) základných práv procesného charakteru v rozsahu, ktorý v skutočnosti znamená ich úplné popretie, bez toho, aby to v skutočnosti bolo potrebné na dosiahnutie uvedeného účelu zákona.

Dotknuté články ústavy

K čl. 1 ods. 1 ústavy

Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. K úlohám štátu patrí aj tvorba zákonov, ktorej súčasťou je ústavný príkaz pri tvorbe

zákonov akceptovať ústavné limity obsiahnuté v jednotlivých článkoch ústavy vrátane ochrany základných práv a slobôd.

Keďže princíp právneho štátu obsahuje v sebe aj ochranu oprávnenej dôvery občanov v právny poriadok, vyžaduje sa, aby zákonodarca rešpektoval primeraný vzťah medzi účelom zákona a použitými prostriedkami (PL. ÚS 3/00).

Základnou zásadou, z ktorej vychádza zákonodarstvo v demokratickom a právnom štáte, je zásada predvídateľnosti zákona, ktorá je naplnená len vtedy, ak dôsledky zákonnej úpravy sú nielen čitateľné, ale aj zrozumiteľné pre jej používateľov a adresátov. Zásadu predvídateľnosti zákona treba považovať za neoddeliteľnú súčasť princípu právnej istoty, ktorý je v súlade s konštantnou judikatúrou ústavného súdu jeden zo základných princípov právneho štátu (II. ÚS 22/95, II. ÚS 48/97, II. ÚS 30/99).

Medzi základné úlohy právneho štátu patrí vytvorenie právnych a faktických garancií uplatňovania základných práv a slobôd svojich občanov. V prípade, ak je rozhodnutie o uplatnení alebo ochrane základného práva alebo slobody občana potrebné uskutočniť v rámci, resp. prostredníctvom osobitného konania pred štátnym alebo iným orgánom, úloha štátu spočíva v zabezpečení existencie a právnej úpravy takýchto konaní dostupných (na nediskriminačnom základe) každému z nositeľov základných práv a slobôd. Ďalším kritériom kladeným na takéto konania je, aby sa v ich rámci a ich prostredníctvom zabezpečoval reálny (a nie iba fiktívny) výkon, resp. ochrana niektorého zo základných práv alebo slobôd občanov. Takéto konania vytvárajúce nevyhnutné procesné záruky reálneho uplatňovania a ochrany základných práv a slobôd občanov treba (a z tohto dôvodu) považovať za ich neoddeliteľnú súčasť. Samotnou existenciou takýchto konaní sa však ústavné požiadavky späté s uplatňovaním základných práv a slobôd občanov nevyčerpávajú, pretože tieto predpokladajú tiež určitú „kvalitu“ orgánov rozhodujúcich o uplatnení, resp. ochrane základných práv a slobôd (nezávislosť a nestrannosť rozhodovacích orgánov), ako aj určitú kvalitu samotného konania o nich (II. ÚS 9/00).

K čl. 12 ods. 1

Ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné. Ide o ústavnú direktívu adresovanú predovšetkým orgánom pôsobiacim v normotvornej činnosti všetkých stupňov (I. ÚS 59/97).

Prvou vetou čl. 12 ods. 1 ústava priznáva rovnaké práva všetkým ľudským bytostiam. V druhej vete čl. 12 ods. 1 ústavy sa garantuje všetkým subjektom práva, že základné práva a slobody im nemožno odňať, scudzit', nie sú premlčateľné a ani ich nemožno zrušiť (PL. ÚS 33/95).

K čl. 46 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy

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 odseku 2 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 čl. 47 ods. 3 ústavy všetci účastníci sú si v konaní, čo sa týka práva na právnu pomoc v konaní pred súdmi, inými štátnymi orgánmi alebo orgánmi verejnej správy, od začiatku konania za podmienok ustanovených zákonom (odsek 2) rovní.

Článok 47 ods. 3 ústavy upresňuje ústavoprávny princíp rovnosti účastníkov v konaní pred orgánom súdnej alebo inej právnej ochrany. Podstata tohto princípu teda vylučuje, aby sa uplatňoval ako vecný predpoklad vzniku zodpovednosti za škodu (PL. ÚS 4/96).

Podstatou tejto ústavnoprosnej zásady je to, že všetci účastníci občianskeho súdneho konania vrátane konania pred správnym súdnictvom majú rovnaké procesné práva a povinnosti, ktoré uplatňujú a plnia za rovnakých procesných podmienok bez zvýhodnenia alebo diskriminácie niektorej z procesných strán. Nerozhoduje procesné postavenie alebo procesná pozícia účastníka, nie je podstatné ani to, ktorý z účastníkov sa stane žalobcom a ktorý z účastníkov je žalovaný.

Podľa čl. 48 ods. 2 ústavy každý má právo, aby sa jeho vec verejne prerokovala bez zbytočných prietáhov a v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom. Verejnosť možno vylúčiť len v prípadoch ustanovených zákonom. Základné právo vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom však predpokladá, že sa v konaní pred súdom dôkazy vykonávajú, inak by táto ústavnoprosná zásada nemala žiaden praktický význam a reálny obsah.

Ústavný súd už pri svojej rozhodovacej činnosti vyslovil (I. ÚS 49/01), že postup, ktorým súd odníme účastníkovi konania možnosť vyjadriť sa k dôkazu, ktorý súd vykonal a ktorý obsahoval zistenie významné pre jeho rozhodnutie, a vytvorí tak dotknutému účastníkovi konania podstatne nevýhodnejšie podmienky na preukázanie svojich tvrdení, než akými disponuje druhý účastník konania, je nielen porušením práva vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom podľa čl. 48 ods. 2 ústavy, ale aj porušením princípu kontradiktórnosti a princípu rovnosti zbraní ako základných definičných prvkov na spravodlivé súdne konanie. Rovnako ústavný súd už vyslovil (I. ÚS 72/96, I. ÚS 78/99), že vyjadrenie k obsahu žaloby podanej v správnom súdnictve... nemožno považovať za dôkaz a už vonkoncom nie za vykonanie dôkazu súdom, ku ktorému by sa mal navrhovateľ právo vyjadriť podľa čl. 48 ods. 2 ústavy.

Ak ale fyzická osoba bez akéhokoľvek vlastného zavinenia nemá reálnu možnosť obrátiť sa na súd a byť účastníkom konania, v ktorom by mu bola poskytnutá súdna ochrana tak, ako to upravuje čl. 46 ústavy, štátny orgán, ktorý túto situáciu spôsobil, sa dopustil porušenia základného práva tejto fyzickej osoby na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy (II. ÚS 14/01).

Žiadne ustanovenie Občianskeho súdneho poriadku nemožno vykladať a uplatňovať v konaní pred súdom tak, aby niektorý z účastníkov bol zvýhodnený na úkor druhého účastníka pri uplatňovaní práv alebo aby mal priaznivejšie postavenie pri prejednaní a rozhodovaní veci (I. ÚS 59/00).

K čl. 26 ods. 1 a čl. 35 ods. 1 a 2 ústavy

Podľa čl. 26 ods. 1 ústavy sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené. Článkom 26 ods. 1 ústavy sa zaručuje právo na informácie bez obmedzenia podľa subjektov verejnej moci. Všetky orgány majú povinnosť správať sa tak, aby nemarili právo občanov zaručené v čl. 26 ods. 1 ústavy.

Podľa čl. 35 ods. 1 ústavy každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť. Podľa odseku 2 tohto článku ústavy zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolaní alebo činností. Obmedzenie základného práva je v súlade s čl. 35 ods. 1 a 2 ústavy, ak je zákon, ktorý môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolaní alebo činností.

Štátna služba, verejná služba a povolania týkajúce sa činností, ktorými v prvom rade musí byť chránený štát, sa chápu tak, že aj tieto povolania si jednotlivec môže zvoliť a že nikomu nemožno vnútiť voľbu takéhoto povolania alebo mu ju zakázať, sú však viazané na ďalšie osobitné zákonné predpoklady, v dôsledku čoho sa nielen voľba, ale aj právo na rovnaký prístup k takýmto povolaniam obmedzuje.

Záruka slobody výkonu povolania, ktoré sa má vykonávať vo verejnoprávnej štátnej službe, nepredpokladá žiadny subjektívny nárok.

Ústavný súd však už pri svojej rozhodovacej činnosti vyslovil, že ustanovenie podmienok na zastávanie funkcie nemožno zásadne považovať za diskrimináciu (II. ÚS

9/93) a ani za porušenie čl. 35 ústavy, ak sú rešpektované ústavné limity uvedené v čl. 35 ods. 2 ústavy.

K čl. 142 ods. 1 ústavy

Podľa čl. 142 ods. 1 ústavy súdy rozhodujú v občianskoprávných a trestnoprávných veciach; súdy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon.

Tento článok ústavy je vyjadrením právomoci všeobecného súdnictva, ktorá je bližšie ustanovená v zákonoch (čl. 46 ods. 4, čl. 51 ods. 1 ústavy).

III.

Záver a rozhodnutie ústavného súdu

K namietanému nesúladu napadnutých ustanovení s čl. 46 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 1 ods. 1 a s čl. 12 ods. 1 ústavy; k ich nesúladu s čl. 47 ods. 3 a s čl. 48 ods. 2 ústavy

1. Ústavný súd uznáva nevyhnutnosť ochrany bezpečnostných záujmov štátu a uznáva aj prostriedky, ktoré na dosahovanie tohto účelu zvolil zákon o ochrane utajovaných skutočností, ale nestotožňuje sa s tým, aby sa účel tohto zákona dosahoval popretím princípu právneho štátu alebo na úkor základných práv jednotlivca. Súčasťou právneho štátu je aj to, aby zasahovanie orgánu verejnej moci do práv jednotlivca bolo podrobené účinnej kontrole, ktorú musí normálne zabezpečiť, aspoň v poslednej inštancii, súdna moc, lebo ona poskytuje najlepšie záruky nezávislosti, nestrannosti a regulárnosti konania.

Ústavný súd pripúšťa, aby sa v spojitosti s ochranou utajovaných skutočností zvolili také postupy a úkony príslušného orgánu verejnej moci (v danom prípade Úradu), ktorých preskúmateľnosť je obmedzená tak, aby sa zákonom sledovaný cieľ dosahoval bez

ohrozenia bezpečnostných záujmov štátu a nevznikali s tým spojené ujmy (porovnaj § 2 zákona o ochrane utajovaných skutočností). Obmedzenie tejto preskúmateľnosti však nesmie viesť k tomu, aby sa preverovaná osoba nedozvedela aspoň základné informácie o tom, prečo sa previerka skončila bez vyjadrenia podľa § 26 ods. 3 zákona o ochrane utajovaných skutočností alebo bola ukončená platnosť vyjadrenia pred uplynutím doby platnosti podľa § 27 ods. 1 citovaného zákona.

Citovaný čl. 46 ústavy je ústavnou bázou pre zákonom upravené konanie súdov a iných orgánov Slovenskej republiky príslušných na poskytovanie právnej ochrany, a tým aj „bránou“ do ústavnej úpravy jednotlivých aspektov práva na súdnu a inú právnu ochranu zakotvených v siedmom oddiele druhej hlavy ústavy (čl. 46 až 50 ústavy).

Právo na súdnu a inú právnu ochranu poskytuje ústava každému právu, ktoré je v právnom poriadku Slovenskej republiky upravené a ktorého sa možno zákonom ustanoveným postupom domáhať na súdnom alebo inom orgáne Slovenskej republiky. Poskytnutie práva na súdnu alebo inú právnu ochranu nemožno obmedziť iba na základné práva a slobody, tak ako sú uvedené v druhej hlave ústavy (PL. ÚS 38/99).

Právo na súdnu ochranu, ktorého zmyslom je umožniť každému reálny prístup k súdu, nie je absolútne. Právo na prístup k súdu môže byť teda obmedzené alebo podmienené splnením rôznych formalít alebo iných podmienok. Ustanovenie týchto formalít a podmienok zákonom však nesmie obmedziť prístup jednotlivca k súdnej ochrane takým spôsobom alebo v takej miere, že sa pri tom zasiahne do samej podstaty zaručeného práva na súdnu ochranu. Okrem toho ustanovenie takýchto obmedzení môže byť zlučiteľné s ústavou len vtedy, ak tieto obmedzenia sledujú legitímny cieľ, ak existuje rozumný pomer medzi použitými prostriedkami a týmto cieľom a ak príslušná zákonná úprava zároveň dbá o to, aby sa takéto obmedzenia nemohli použiť na iný než ustanovený cieľ (mutatis mutandis PL. ÚS 38/99).

Za ústavný princíp však treba považovať pri formulovaní obmedzenia tohto práva druhú vetu čl. 46 ods. 2 ústavy, podľa ktorej z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Podľa § 26 ods. 3 zákona o ochrane utajovaných skutočnostiach sa previerka ukončí bez vyjadrenia a toto ukončenie (bez rozhodnutia) sa oznámi vedúcemu organizácie, po ktorého sťažnosti sa môže preverovaná osoba obrátiť na súd v správnom súdnictve.

Základné právo na súdnu ochranu v správnom súdnictve, na ktoré odkazuje § 26 ods. 4 zákona o ochrane utajovaných skutočností, predpokladá nielen formálne umožnenie prístupu preverovanej osoby k súdnej ochrane, ale tiež taký prístup, ktorý bude znamenať efektívny pokus o ochranu individuálnych záujmov takej osoby. Táto efektívnosť závisí od mnohých faktorov, predovšetkým však od práva dotknutej osoby brániť svoje záujmy za najlepších možných podmienok, čo v kontexte posudzovaného zákona znamená, že dotknutá osoba má možnosť vyžadovať od príslušného orgánu (Úradu) oznámenie aspoň základných dôvodov jeho „rozhodnutia“, a tak so znalosťou veci posúdiť, či je pre ňu (ako osobu Úradom „nepreverenej“ na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami) užitočné obrátiť sa príslušným návrhom na súd. Príslušný súd môže zabezpečiť efektívnu ochranu dotknutých práv a právom chránených záujmov tejto osoby len vtedy, keď predmetom jeho kontroly (prieskumu) bude zákonnosť dôvodov napadnutého „rozhodnutia“. Iba tak sa z hľadiska dotknutej osoby môže vylúčiť svojvôľa alebo iný ústavne neudržateľný postup Úradu pri napĺňaní účelu zákona o ochrane utajovaných skutočností vo vzťahu k preverovanej osobe. Z toho vyplýva, že Úrad ako príslušný orgán musí mať zákonom uloženú povinnosť oznámiť dotknutej (preverovanej) osobe dôvody, na ktorých je založený výsledok jeho previerky, buď bezprostredne pri ukončení bezpečnostnej previerky vykonanej podľa zákona o ochrane utajovaných skutočností, alebo v neskoršom oznámení na základe žiadosti tejto osoby.

V tejto spojitosti treba uviesť, že podľa § 73 ods. 1 zákona o utajovaných skutočnostiach na rozhodovanie podľa tohto zákona sa okrem § 61 ods. 4, § 70, § 71 a § 72 nevzťahujú všeobecne záväzné právne predpisy o správnom konaní, t. j. zákona č. 71/1967

Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 71/1967 Zb.“), z čoho vyplýva, že postupy podľa napadnutých ustanovení zákona nie je potrebné objasniť podľa zákona č. 71/1967 Zb. Z toho vyplýva, že Úrad svoje postupy neodôvodňuje tak, ako to je obvyklé v správnom konaní.

Zákon o ochrane utajovaných skutočností teda v ustanovení § 26 ods. 4 síce výslovne pripúšťa súdny prieskum úkonu Úradu o skončení previerky bez vyjadrenia, avšak s ohľadom na to, že preverovaná osoba sa nedozvie aspoň základné informácie o tom, prečo sa previerka skončila bez vyjadrenia podľa § 26 ods. 3 zákona, takýto súdny prieskum nemôže byť z hľadiska ochrany práv a právom chránených záujmov takejto osoby efektívny, nemôže byť dostatočnou zárukou proti svojvôli ani nemôže reálne napĺňať základné právo dotknutej osoby na súdnu ochranu. Napadnuté ustanovenia z týchto dôvodov obmedzujú prístup preverovanej osoby k súdnej ochrane takým spôsobom a v takej miere, že sa pri tom zasahuje do samej podstaty jej práva na súdnu ochranu zaručeného v čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy.

Predčasný zánik platnosti vyjadrenia podľa § 27 ods. 2 zákona o ochrane utajovaných skutočností nemá podliehať súdnemu prieskumu, aj keď toto rozhodnutie Úradu má za následok stratu alebo zmenu povolania preverovanej osoby (pozri východiská pod bodom II tohto nálezu). Ústavný súd v súvislosti s týmto napadnutým ustanovením nebol nútený vyjadriť sa o tom, či v tomto prípade právo dotknutej osoby na súdny prieskum nevyplýva priamo z ústavnej zásady, podľa ktorej rozhodnutia orgánov verejnej správy sú preskúmateľné súdom, „ak zákon neustanoví inak“ (čl. 46 ods. 2 prvá veta ústavy), pretože v každom prípade podľa názoru ústavného súdu oznámenie o zániku platnosti vyjadrenia nemusí (obdobne ako pri ukončení previerky bez vyjadrenia podľa § 26 ods. 3 zákona) obsahovať žiadne odôvodnenie, a ak by sa preverovaná osoba obrátila na súd v správnom súdnictve, opierajúc sa o čl. 46 ods. 2 ústavy, opäť by nemohlo byť reálne naplnené základné právo dotknutej osoby na súdnu ochranu.

Aj v tomto prípade musí preto ústavný súd konštatovať, že napadnuté ustanovenie obmedzuje prístup dotknutej osoby k súdnej ochrane takým spôsobom a v takej miere, že sa

pri tom zasahuje do samej podstaty jej práva na súdnu ochranu zaručeného v čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy.

Z týchto dôvodov obe napadnuté ustanovenia nie sú v súlade s čl. 46 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 1 ods. 1 a s čl. 12 ods. 1 ústavy.

2. Konštatovaním o nesúlade napadnutých ustanovení s čl. 46 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 1 ods. 1 a s čl. 12 ods. 1 ústavy sa podľa názoru ústavného súdu v danej veci plne vyčerpali aj tie ústavnoprávne otázky, ktoré by realizáciou základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy podľa napadnutých ustanovení mohli v priamej súvislosti s nimi samostatne vzniknúť podľa čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy v namietanom rozsahu. Ústavný súd sa preto osobitne týmito článkami nezaoberal.

K namietanému nesúladu napadnutých ustanovení s čl. 26 ods. 1, čl. 35 ods. 1 a 2, čl. 47 ods. 3, čl. 48 ods. 2 a čl. 142 ods. 1 ústavy

3. Ukončenie previerky bez vyjadrenia podľa § 26 ods. 3 alebo oznámenie zániku platnosti podľa § 27 ods. 2 zákona o ochrane utajovaných skutočností môže viesť k strate zamestnania, ktoré je spojené s nevyhnutnosťou oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami, alebo k zmene zamestnania spôsobmi, ktoré sú predvídané osobitnými zákonmi.

Právo na slobodnú voľbu povolania ani právo na prácu však nezakladajú nárok na vykonávanie konkrétnej verejnej funkcie (mutatis mutandis II. ÚS 9/93) ani nárok na vykonávanie konkrétneho zamestnania, ktoré je spojené s nevyhnutnosťou oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami. Vo vzťahu k takejto funkcii alebo zamestnaniu nevzniká fyzickej osobe iné právo než právo na to, aby sa príslušný orgán verejnej moci (v danom prípade Úrad) zaoberal príslušným návrhom na zistenie, či sú splnené zákonom ustanovené predpoklady na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami, a o tomto návrhu „rozhodol“ spôsobom, ktorý vylúči jeho svojvôľu alebo iný ústavne neudržateľný postup vo vzťahu k preverovanej fyzickej osobe. Medzi záverom príslušného orgánu verejnej moci

(v danom prípade Úradu) o nesplnení preverovanej osoby zákonom ustanovených predpokladov na vykonávanie konkrétneho zamestnania, ktoré je spojené s nevyhnutnosťou oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami, a jej právom na slobodnú voľbu povolania, ako aj právom na prácu nie je *in abstracto* taká súvislosť, aby takýto záver Úradu ako príslušného orgánu bol spôsobilý zasiahnuť do práva preverovanej osoby podľa čl. 35 ods. 1 a 3 ústavy.

V súvislosti s konaním o súlade nemôže byť a ani nebolo úlohou ústavného súdu podrobne skúmať alebo sa vyjadriť k otázke, či za určitých okolností (*in concreto*) takýto záver nemôže mať za následok aj zásah (obmedzenie) do práv zaručených v čl. 35 ústavy.

Z týchto dôvodov nemôžu byť napadnuté ustanovenia v nesúlade s čl. 35 ods. 1 a 2 ústavy.

4. Čo sa týka napadnutého nesúladu označených ustanovení zákona o ochrane utajovaných skutočností s čl. 26 ods.1 ústavy, ústavný súd, tak ako už bolo uvedené, konštatuje, že čl. 26 ods. 1 ústavy je ústavným príkazom a všeobecnou garanciou. Na účely súdnych a správnych procesných postupov sa právo na informácie realizuje prostredníctvom špeciálnych procesných inštitútov, postupov a úkonov, premieta sa do práva na riadne odôvodnenie postupov, úkonov a rozhodnutí orgánov verejnej moci tvoriacich vo všeobecnosti súčasť základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ústavy, a preto sa napadnuté ustanovenia zákona o ochrane utajovaných skutočností nemôžu *in abstracto* dostať do priamej súvislosti s čl. 26 ods. 1 ústavy a byť s ním v nesúlade.

5. V súvislosti s označením napadnutých ustanovení ako nesúladných s čl. 142 ods. 1 ústavy ústavný súd uvádza, že čl. 142 ods. 1 ústavy je vyjadrením právomoci všeobecného súdnictva, ktorá je bližšie ustanovená v zákonoch (čl. 46 ods. 4, čl. 51 ods. 1 ústavy), a napadnuté ustanovenia zákona o ochrane utajovaných skutočností sa nedostávajú do rozporu s týmto ustanovením ústavy. Ústavný súd vzhľadom na túto skutočnosť uzavrel, že napadnuté ustanovenia zákona o ochrane utajovaných skutočností nie sú v nesúlade s čl. 142 ods. 1 ústavy.

V súlade s § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde sudcovia ústavného súdu Eduard Bárány, Juraj Babjak a Ľudmila Gajdošíková pripojili k tomuto rozhodnutiu svoje odlišné stanoviská, ktoré tvoria prílohu tohto rozhodnutia.

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

V Košiciach 11. februára 2004