



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 7/09-18

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 15. januára 2009 predbežne prerokoval sťažnosť P., a. s., K., právne zastúpenej advokátom JUDr. J. D., B., vo veci namietaného porušenia základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd postupom Národnej banky Slovenska v rozhodnutiach č. k. GUV 588/2008-38, č. k. GUV 588/2008-40 a č. k. GUV 588/2008-28 a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť P., a. s., o d m i e t a pre nedostatok právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 6. novembra 2008 doručená sťažnosť P., a. s., K. (ďalej len „sťažovateľka“), ktorou namietala porušenie základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) postupom Národnej banky Slovenska (ďalej len „Národná banka“) v rozhodnutiach sp. zn. GUV 588/2008-38, sp. zn. GUV 588/2008-40 a sp. zn. GUV 588/2008-28. Sťažnosť bola odovzdaná na poštovú prepravu 4. novembra 2008. Na základe výzvy ústavného súdu bola

sťažnosť doplnená podaním z 10. decembra 2008 doručeným ústavnému súdu 15. decembra 2008.

Zo sťažnosti a z jej doplnenia vyplýva, že sťažovateľke bolo 7. apríla 2008 doručené poverenie Národnej banky sp. zn. ODO 3548/2008 zo 14. marca 2008. Na základe tohto poverenia sa podľa § 6 a nasl. zákona č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o dohľade“) začal dohľad na mieste nad činnosťou sťažovateľky. Písomné poverenie na výkon dohľadu na mieste má zákonom ustanovené náležitosti, okrem iného meno, priezvisko, funkciu a podpis oprávneného zamestnanca útvaru dohľadu nad finančným trhom, ktorý v mene Národnej banky udelil toto poverenie. Išlo o viceguvernéra Národnej banky Ing. M. B. (ďalej len „viceguvernér“). Sťažovateľka dostala od Národnej banky aj ďalšie listiny s podpisom viceguvernéra. Keďže medzi podpismi boli rozdiely, sťažovateľka požiadala nezávislého znalca o expertízu. Podľa vyjadrenia súdnej znalkyne PhDr. V. M. na poverení Národnej banky zo 14. marca 2008 nie sú pravé podpisy viceguvernéra. Sťažovateľka uplatnila proti Národnej banke námietku, že dohľad na mieste vykonávaný na základe nezákonného poverenia je nezákonným zásahom, a vzniesla námietku zaujatosti proti osobám vykonávajúcim dohľad na mieste. Národná banka uskutočnila konanie o preskúmanie námietky zaujatosti, v ktorom vykonala dôkaz výsluchom svedkov. Svedkovia pochádzali z radov zamestnancov Národnej banky. Národná banka sťažovateľke neumožnila byť prítomnou na výsluchu svedkov, čím jej odňala právo klásť svedkom otázky, a tak uplatniť základné právo vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom. Národná banka rozhodla, že osoby vykonávajúce dohľad na mieste nie sú zaujaté. Sťažovateľka prostredníctvom právneho zástupcu 21. augusta 2008 elektronickou poštou požiadala Národnú banku o nahliadnutie do spisov v konaniach, ktorých je sťažovateľka účastníčkou. Sťažovateľka takto požiadala aj o nahliadnutie do spisov sp. zn. GUV 588/2008, sp. zn. GUV 588/2008-40 a sp. zn. GUV 588/2008-28 týkajúcich sa podaných námietok zaujatosti proti osobám vykonávajúcim u sťažovateľky dohľad na mieste. Národná banka žiadosť ignorovala. Sťažovateľka preto prostredníctvom právneho zástupcu požiadala o nahliadnutie do spisov listom z 27. augusta 2008, ktorý bol Národnej banke doručený 28. augusta 2008. Na základe tejto žiadosti sa v priestoroch Národnej banky

uskutočnilo nahliadnutie do spisov. Národná banka odmietla právnomu zástupcovi sťažovateľky prístup do spisov sp. zn. GUV 588/2008-38, sp. zn. GUV 588/2008-40 a sp. zn. GUV 588/2008-28 s odôvodnením, že ide o rozhodnutia o námietke zaujatosti pri výkone dohľadu na mieste a nejde o rozhodnutia v konaní, preto podľa zákona o dohľade nie je právny nárok na nahliadnutie do spisu. Sťažovateľka neuplatnila proti postupu Národnej banky nijaký právny prostriedok nápravy, lebo právny poriadok Slovenskej republiky jej ho v okolnostiach prípadu nepriznáva.

V súvislosti s právomocou ústavného súdu rozhodovať o tejto veci poukazuje sťažovateľka na ustanovenie § 248 písm. a) Občianskeho súdneho poriadku, podľa ktorého súdy nepreskúmajú rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania, pričom podrobne rozoberá v odbornej literatúre pertraktované definície predbežnej, resp. prejudiciálnej otázky, ako aj procesného rozhodnutia týkajúceho sa vedenia konania. Dospieva k záveru, že platný právny poriadok nevytvára dostatočnú právnu istotu v súvislosti s určením súdu, ku ktorému sa zaručuje prístup vo veci dostupnosti základného práva na spravodlivé súdne konanie. Iba od výkladu práva, ktorý si účastník konania urobí „na vlastnú päsť“ bez opory v právnej teórii a judikatúre, závisí, či podá žalobu na všeobecnom súde v rámci správneho súdnictva, alebo či sa rozhodne pre ochranu svojho neistého právneho postavenia prostredníctvom ústavného súdu. Ak sa osoba uchádzajúca sa o ochranu svojho práva na spravodlivé súdne konanie rozhodne pre ochranu tohto práva podľa tézy *„Okruh uznesení týkajúcich sa vedenia konania zákon ustanovuje len všeobecne. Spravidla pôjde o tie uznesenia, ktoré nemajú vplyv na rozhodnutie vo veci samej. Súd nie je týmito uzneseniami viazaný a môže ich zmeniť bez toho, aby sa na to vyžadovalo podanie odvolania niektorým z účastníkov konania“*, potom rozhodnutie o námietke zaujatosti nie je rozhodnutím týkajúcim sa vedenia konania, keďže proti rozhodnutiu o vylúčení z konania alebo o zamietnutí námietky zaujatosti nemožno podať opravný prostriedok a Národná banka nemá zákonom priznanú právomoc zrušiť rozhodnutie o námietke zaujatosti a znovu o nej rozhodnúť. Pritom rozhodnutie o námietke zaujatosti môže mať podstatný vplyv na rozhodnutie vo veci samej. Možno preto dôjsť k záveru, že rozhodnutie o námietke zaujatosti vydané v konaní podľa zákona o dohľade nemá povahu rozhodnutia týkajúceho sa vedenia konania, a preto

všeobecné súdnictvo nie je vylúčené z prieskumu podľa § 248 písm. a) Občianskeho súdneho poriadku v časti „procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania“. Tento záver však nepotvrdila rozhodovacia činnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“). Najvyšší súd v prípade námietky zaujatosti vznesenej pri výkone dohľadu na mieste rozhodol, že rozhodnutie o námietke zaujatosti vznesené pri výkone dohľadu nad finančným trhom nemá právomoc preskúmať, pretože ide o rozhodnutie predbežnej povahy, resp. rozhodnutie dotýkajúce sa vedenia konania. Za tohto stavu výkladu a aplikácie ustanovení Občianskeho súdneho poriadku o správnom súdnictve najvyšším súdom v okolnostiach prípadu vznikla subsidiárna právomoc ústavného súdu preskúmať správanie Národnej banky a poskytnúť oprávneným osobám ochranu ich práv.

Z hľadiska zákonnej dvojmesačnej lehoty na podanie sťažnosti poukazuje sťažovateľka na to, že k porušeniu jej základného práva došlo 5. septembra 2008, a preto je sťažnosť včas podaná.

Ústavná relevancia predloženého sporu je daná skutočnosťou, že iný súd nemá právomoc poskytnúť sťažovateľovi ochranu jeho základného práva na spravodlivé súdne konanie. Inak by totiž ochrana tohto práva bola iluzórna, hoci účelom ústavy a dohovoru je zaručiť praktické a efektívne práva.

V súvislosti s namietaným porušením čl. 48 ods. 2 ústavy poukazuje sťažovateľka na ustanovenie § 24 ods. 5 prvej vety, ako aj na ustanovenie § 24 ods. 7 prvej vety zákona o dohľade, podľa ktorých Národná banka môže predvolať osoby, ktorých osobná účasť je v konaní potrebná, a požiadať ich o oznámenie skutočností alebo o predloženie dôkazov, ktoré majú význam pre konanie a rozhodovanie vo veci, pričom každá fyzická osoba je povinná dostaviť sa na predvolanie do Národnej banky a vypovedať ako svedok o tom, čo mu je známe o okolnostiach dôležitých pre konanie vo veciach zverených Národnej banke. Národná banka uplatnila tieto ustanovenia zákona o dohľade pri prerokovaní námietky zaujatosti, ktorú podala sťažovateľka, keďže pri prerokovaní námietky vykonala výsluch svedkov z radov zamestnancov Národnej banky. Ak sa orgán konajúci vo veci rozhodne vykonať navrhnutý dôkaz, má povinnosť umožniť účastníkovi konania, aby sa k dôkazu vyjadril. V okolnostiach daného prípadu sa Národná banka rozhodla vykonať dôkaz

výsluchom svojich zamestnancov, ale sťažovateľke neumožnila prítomnosť na tomto výsluchu a ani neskôr jej neposkytla príležitosť vyjadriť sa k vykonávaným dôkazom.

V súvislosti s namietaným porušením čl. 46 ods. 1 ústavy poukazuje sťažovateľka na to, že v materiálnom právnom štáte je vylúčené, aby orgány verejnej moci majúce zákonom priznanú právomoc viesť konanie mohli toto konanie viesť bez dodržiavania základných práv zaručených fyzickým a právnickým osobám ako účastníkom konania. Právo na spravodlivé konanie sa totiž nezaručuje iba v konaní pred orgánom súdnej moci. Článok 46 ods. 1 ústavy sa „v prípadoch ustanovených zákonom“ vzťahuje aj na „iný orgán Slovenskej republiky“. V okolnostiach prípadu právomoc viesť konanie zveril zákon Národnej banke. To Národnej banke určilo povinnosť uplatniť svoju právomoc v súlade s čl. 152 ods. 4 ústavy, teda aj v súlade s čl. 46 ods. 1, resp. čl. 48 ods. 2 ústavy. Podľa štvrtej vety § 7 ods. 5 zákona o dohľade na rozhodovanie o námietke zaujatosti „sa nevzťahujú ustanovenia o konaní pred Národnou bankou Slovenska podľa tohto zákona a osobitných zákonov, ani všeobecné predpisy o správnom konaní; proti rozhodnutiu o vylúčení z konania alebo zamietnutí námietky zaujatosti nemožno podať opravný prostriedok“. Toto ustanovenie podlieha príkazu čl. 152 ods. 4 ústavy, a preto ho Národná banka nesmie interpretovať a aplikovať ako výnimku z úpravy čl. 46 ods. 1 alebo čl. 48 ods. 2 ústavy. Inak povedané, aj pri uplatnení citovaného ustanovenia zákona Národná banka nesmie porušiť pravidlá spravodlivého konania. K právam, ktorými právny poriadok Slovenskej republiky napĺňa základné právo na spravodlivé konanie, patrí aj právo na nahliadnutie do spisu. Zákon toto právo priznal aj pre konania vedené Národnou bankou pri výkone dohľadu nad finančným trhom (§ 17 ods. 7 zákona o dohľade). V okolnostiach prípadu sťažovateľka prostredníctvom právneho zástupcu uplatnila svoje právo nahliadnuť do spisov, ktoré Národná banka založila pre výkon dohľadu na mieste nad sťažovateľkou. Národná banka však odmietla priznať právny účinok uplatnenému právu s odôvodnením, že nejde o rozhodnutia v konaní. Národná banka v okolnostiach prípadu postupovala extrémne účelovo a paradoxne. Dokazovanie výsluchom svedkov pri prerokovaní námietky zaujatosti vykonáva na základe oprávnenia, ktoré podľa § 24 ods. 5 prvej vety zákona o dohľade má priznané pre konanie. Vzápätí však odmietla sťažovateľke priznať právny účinok práva na nahliadnutie do spisu o prerokovaní námietky zaujatosti, keď vyslovila, že žiada

o nahliadanie do spisu, ktorý sa netýka konania. Z vyjadrenia Národnej banky možno vyvodiť, že sťažovateľke neumožnila nahliadnutie do spisov týkajúcich sa prerokovania námietky zaujatosti voči osobám vykonávajúcim dohľad na mieste z dôvodu, že prerokovanie námietky zaujatosti nie je súčasťou konania. Uplatnenie námietky zaujatosti v konaní podľa zákona o dohľade nie je právnym dôvodom, z ktorého zákon dovoľuje Národnej banke prerušiť konanie. Zákon ustanovil lehotu na rozhodnutie o námietke zaujatosti, aby sa zabezpečilo právo účastníka konania na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov. Zákon tiež ustanovil, že fyzická osoba, proti ktorej bola uplatnená námietka zaujatosti, nemôže v konaní pokračovať v celom rozsahu úkonov spojených s vedením konania, ale po vznesení námietky zaujatosti môže vykonať iba také úkony, ktoré nepripúšťajú odklad. Súčasťou konania o dohľade nad finančným trhom je aj konanie o námietke zaujatosti. Národná banka bez vysvetlenia a odôvodnenia svojvoľne zúžila pojem „konania“ tak, aby z neho vylúčila tú časť, v ktorej sa preskúmavala námietka zaujatosti osôb vykonávajúcich dohľad na mieste. Národná banka bez právneho dôvodu zbavila sťažovateľku právneho účinku, ktorý sa spája s uplatnením základného práva na spravodlivé konanie.

Sťažovateľka žiada vydať nález, ktorým by ústavný súd vyslovil porušenie označených článkov ústavy a dohovoru postupom Národnej banky v rozhodnutiach sp. zn. GUV 588/2008-38, sp. zn. GUV 588/2008-40 a sp. zn. GUV 588/2008-28 s tým, aby zároveň bolo Národnej banke prikázané upustiť od ďalšieho porušovania základných práv sťažovateľky. Požaduje tiež náhradu trov právneho zastúpenia v sume 7 556 Sk, resp. 250 EUR.

Z rozhodnutia Bankovej rady Národnej banky sp. zn. GUV 588/2008-28 z 1. júla 2008 vyplýva, že viceguvernér nie je vylúčený vo veci dohľadu nad dohliadaným subjektom – sťažovateľkou, a námietka zaujatosti sťažovateľky doručená Národnej banke 24. júna 2008 sa zamieta. Pri rozhodovaní o námietke zaujatosti sťažovateľky sa Banková rada Národnej banky oboznámila so znaleckým posudkom z odboru expertízy ručného písma, s listom (vyjadrením) viceguvernéra, ako aj s vyhlásením JUDr. P. K. z 27. júna 2008 a s vyhlásením Ing. J. F. z 27. júna 2008. Ako to uvádza sťažovateľka, rozhodnutie

Bankovej rady Národnej banky jej bolo doručené 4. júla 2008, čo vyplýva aj z jej prezentačnej pečiatky na titulnej strane rozhodnutia.

Zo zápisnice z 5. septembra 2008 vyplýva, že právny zástupca sťažovateľky nahliadol do spisu Národnej banky sp. zn. OPK-6631/2008. Pokiaľ ide o jeho požiadavku na nahliadnutie do spisov sp. zn. GUV 588/2008-38, sp. zn. GUV 588/2008-40 a sp. zn. GUV 588/2008-28, tejto požiadavke Národná banka nevyhovela z dôvodu, že ide o rozhodnutia o námietke zaujatosti pri výkone dohľadu na mieste, a nie o rozhodnutia v konaní. Preto podľa zákona o dohľade nie je právny nárok na nahliadnutie do spisu.

Z uznesenia najvyššieho súdu sp. zn. 3 SŽ 62/2007 z 28. januára 2008 vyplýva, že ním bolo zastavené konanie o žalobe sťažovateľky proti Národnej banke o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia Národnej banky sp. zn. OVS-1644/2007 z 12. júna 2007 o zamietnutí námietky zaujatosti proti Ing. J. F. Podľa názoru najvyššieho súdu vzhľadom na ustanovenie § 248 písm. a) Občianskeho súdneho poriadku, podľa ktorého súdy nepreskúmajú rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania, bolo treba konanie zastaviť. Napadnuté rozhodnutie ako individuálny správny akt nebolo vydané v administratívnom konaní a nebolo ním rozhodnuté vo veci samej. Ide o procesné rozhodnutie vydané v rámci výkonu dohľadu na mieste podľa § 5 ods. 1 písm. a) zákona o dohľade. Ide teda o procesné rozhodnutie, ktoré v zmysle § 248 písm. a) Občianskeho súdneho poriadku súd nepreskúma.

II.

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.

Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 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“) každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľov. Pri predbežnom prerokovaní každého návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie. Podľa tohto ustanovenia návrhy vo veciach, na ktorých prerokovanie nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania.

Sťažovateľka žiada o preskúmanie postupu Národnej banky z 5. septembra 2008 v súvislosti s tým, že neumožnila právnenému zástupcovi sťažovateľky nahliadnuť do tej časti svojich spisov, ktoré sa týkali rozhodovania o námietkach zaujatosti. Dospieva k záveru, že nie je daná právomoc všeobecných súdov skúmať zákonnosť rozhodnutí Národnej banky o námietkach zaujatosti, a preto je daná subsidiárna právomoc ústavného súdu skúmať tieto rozhodnutia.

Ústavný súd považuje za potrebné predovšetkým konštatovať, že podaná sťažnosť smeruje proti postupu Národnej banky z 5. septembra 2008 v súvislosti s tým, že neumožnila právnenému zástupcovi sťažovateľky nahliadnuť do tej časti spisového materiálu, ktorá sa týkala rozhodovania Národnej banky o podaných námietkach zaujatosti. Sťažnosť teda nesmeruje proti rozhodnutiam Národnej banky o podaných námietkach zaujatosti. Vzhľadom na takto vymedzený predmet konania pred ústavným súdom sa javia iba ako málo relevantné úvahy sťažovateľky týkajúce sa otázky právomoci všeobecných súdov skúmať v rámci správneho súdnictva zákonnosť rozhodnutí Národnej banky o námietke zaujatosti, ako aj jej náväzné úvahy o subsidiárnej právomoci ústavného súdu skúmať tieto rozhodnutia. V skutočnosti sa javí totiž relevantnou otázkou právomoci ústavného súdu skúmať postup Národnej banky z 5. septembra 2008.

Podľa názoru ústavného súdu nie je v jeho právomoci o merite podanej sťažnosti konať a rozhodnúť. Ako to vyplýva z citovaného ustanovenia čl. 127 ods. 1 ústavy, právomoc ústavného súdu poskytovať ochranu základným právam a slobodám je daná iba subsidiárne, teda iba vtedy, ak poskytovanie tejto ochrany nie je v právomoci všeobecných súdov.

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.

Sťažovateľka nespochybňuje, že Národná banka je orgánom verejnej správy. Tvrdí, že Národná banka porušila jej základné práva vyplývajúce z čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 2 ústavy, ako aj jej právo podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti môže sa sťažovateľka domáhať ochrany označených práv v súvislosti s postupom Národnej banky z 5. septembra 2008 žalobou v rámci správneho súdnictva, a to či už podľa druhej hlavy alebo podľa piatej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku. Voľba typu žaloby bude závisieť od toho, či konanie ukončí Národná banka vydaním právoplatného rozhodnutia alebo iným zásahom, ktorý nie je rozhodnutím. Právomoc všeobecných súdov chrániť označené práva sťažovateľky vylučuje zároveň právomoc ústavného súdu.

Z uvedených dôvodov ústavný súd rozhodol podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde tak, ako to je uvedené vo výroku tohto rozhodnutia.

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

V Košiciach 15. januára 2009