



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 191/2012-16

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 2. mája 2012 predbežne prerokoval sťažnosť Národnej banky Slovenska, Ulica Imricha Karvaša 1, Bratislava, pre namietané porušenie jej základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 v spojení s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky a podľa čl. 36 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a podľa čl. 14 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach a práva na spravodlivý proces podľa čl. 47 ods. 2 v spojení s čl. 51 ods. 1 a čl. 52 ods. 6 Charty základných práv Európskej únie rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 SŽ 2/2011 z 25. januára 2012 a takto

### **r o z h o d o l :**

Sťažnosť Národnej banky Slovenska **o d m i e t a** ako podanú zjavne neoprávnenou osobou.

## **O d ô v o d n e n i e :**

### **I.**

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 12. apríla 2012 doručená sťažnosť Národnej banky Slovenska, Ulica Imricha Karvaša 1, Bratislava (ďalej len „sťažovateľka“), pre namietané porušenie jej základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 v spojení s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa čl. 36 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“), práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a podľa čl. 14 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (ďalej len „pakt“) a práva na spravodlivý proces podľa čl. 47 ods. 2 v spojení s čl. 51 ods. 1 a čl. 52 ods. 6 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“) rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 2 SŽ 2/2011 z 25. januára 2012.

Sťažovateľka v sťažnosti uviedla, že najvyšší súd v rámci správneho súdnictva v konaní vedenom pod sp. zn. 2 SŽ 2/2011 na základe žaloby dohliadanej banky preskúmaval zákonnosť jej rozhodnutí, a teda rozhodnutie prvostupňového orgánu – Útvaru dohľadu nad finančným trhom Národnej banky Slovenska (ďalej len „útvár dohľadu“) č. OPK-10879/2009 z 25. januára 2010 a rozhodnutie druhostupňového orgánu – Bankovej rady Národnej banky Slovenska (ďalej len „banková rada“) č. GUV-1785/2010 zo 14. decembra 2010. Sťažovateľka uviedla, že tieto rozhodnutia boli prijaté v súvislosti s tým, že pri vykonávaní dohľadu na mieste podľa 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 nad finančným trhom“) jej zamestnanci zistili u dohliadanej banky nedostatky spojené s poskytovaním investičných služieb a obchodovania s klientom, za čo bola dohliadanej banke uložená pokuta v sume 330 000 €. Proti prvostupňovému rozhodnutiu útvaru dohľadu podala dohliadaná banka rozklad, o ktorom rozhodol druhostupňový orgán sťažovateľky, a teda banková rada, ktorá prvostupňové rozhodnutie potvrdila. Vzhľadom na nespokojnosť s rozhodnutiami sťažovateľky sa dohliadaná banka

v rámci správneho súdnictva domáhala ich preskúmania a zrušenia. Najvyšší súd následne svojím rozsudkom sp. zn. 2 Sž 2/2011 z 25. januára 2012 napadnuté rozhodnutia sťažovateľky zrušil a vec jej vrátil na ďalšie konanie.

Podľa názoru sťažovateľky je namietaný rozsudok najvyššieho súdu nepreskúmateľný a arbitrárny, pretože nereflektuje na jej podstatné argumenty a zamlčiava dôležité skutočnosti o svojej relevantnej judikatúre. Sťažovateľka videla problém predovšetkým v tom, že podľa jej názoru najvyšší súd nekriticky prebral argumenty dohliadanej banky týkajúce sa tvrdení o začiatku a konci plynutia lehoty na uloženie sankcie, ako aj argumenty o *„údajných podstatných rozdieloch v skutkových okolnostiach medzi kauzou dohliadanej banky a porovnanou kauzou pri judikáte (rozsudku) Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5 Sž 151/95 z 31. októbra 1995“*.

Sťažovateľka v tejto súvislosti tvrdila:

*„Najvyšší súd SR v konečnom dôsledku svojím rozsudkom sp. zn. 5 Sž 151/95 z 31. 10. 1995 judikoval, že v porovnávanej súdnej kauze sp. zn. 5 Sž 151/95 bol rozhodujúcim dňom pre začiatok plynutia prekluzívnej lehoty na uloženie sankcie až deň skončenia kontroly dňa 20. 3. 1995 (teda nie už deň 22. 2. 1995, kedy došlo k oboznámeniu zástupcu kontrolovaného subjektu s obsahom protokolu o kontrole vrátane oboznámenia s kontrolnými zisteniami).*

*Rovnocenným ekvivalentom tohto dňa vo veci sťažovateľky (NBS), ktorú Najvyšší súd SR ukončil rozsudkom sp. zn. 2 Sž 2/2011 zo dňa 25. 1. 2012, teda bol deň 31. marca 2009, kedy sa uskutočnilo prerokovanie protokolu o vykonanom dohlade na mieste č. ODO-15849/2008 (o čom bola vyhotovená zápisnica prevzatá zástupcami dohliadanej banky - neskoršieho žalobcu), teda v tomto prípade až dňom 31. marca 2009 začala plynúť prekluzívna lehota na uloženie sankcie (pokuty) dohliadanej banke, ktorú zakotvuje § 50 ods. 10 zákona o bankách a § 144 ods. 15 zákona o cenných papieroch.“*

Vychádzajúc z uvedeného sťažovateľka uviedla, že rozhodnutie najvyššieho súdu je ústavne neakceptovateľné, pretože najvyšší súd podľa nej jednostranne vyhodnotil skutkový a právny stav v jej neprospech. Zároveň dodala, že napadnutý rozsudok neobsahuje

odôvodnenie, ktoré by zodpovedalo princípom a požiadavkám na riadne, dostatočné a presvedčivé odôvodnenie súdneho rozhodnutia.

Na základe uvedených skutočností sťažovateľka žiadala, aby ústavný súd prijal jej sťažnosť na ďalšie konanie a aby v náleze vyslovil:

*„1. Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudkom sp. zn. 2 Sž 2/2011 zo dňa 25. 1. 2012, ktorým zrušil druhostupňové rozhodnutie Národnej banky Slovenska, Bankovej rady NBS č. GUV-1785/2010 zo dňa 14. 12. 2010 a tiež prvostupňové rozhodnutia Národnej banky Slovenska, útvaru dohľadu nad finančným trhom č. OKP-10879/2009 zo dňa 25. 1. 2010 o uložení pokuty v sume 330 000 eur, porušil základné právo sťažovateľky... na súdnu ochranu zaručené podľa čl. 46 ods. 1 v spojení s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky a podľa čl. 36 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd... a zároveň porušil sťažovateľkine základné právo na spravodlivé konanie (spravodlivý proces) zaručené podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd..., podľa čl. 14 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach... a podľa čl. 47 druhého odseku v spojení s čl. 51 ods. 1 a čl. 52 ods. 6 Charty základných práv Európskej únie.*

*2. Ústavný súd Slovenskej republiky zrušuje rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Sž 2/2011 zo dňa 25. 1. 2012...; zároveň Ústavný súd Slovenskej republiky celú vec vracia Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky na ďalšie konanie a rozhodnutie, pri ktorom je Najvyšší súd Slovenskej republiky viazaný právnym názorom Ústavného súdu Slovenskej republiky.*

*3. Ústavný súd Slovenskej republiky priznáva sťažovateľke náhradu trov konania (právneho zastúpenia), ktoré je Najvyšší súd Slovenskej republiky povinný vyplatiť na účet sťažovateľkinho právneho zástupcu, a to do jedného mesiaca od právoplatnosti tohto nálezu...“*

Ku skutočnosti, že v zmysle § 20 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“) nebolo k sťažnosti pripojené splnomocnenie pre advokáta pre účely zastupovania pred ústavným súdom, sťažovateľka uviedla:

*„Na základe ustanovení § 20 ods. 2 Občianskeho zákonníka, § 9 ods. 1 zákona o Národnej banke Slovenska..., čl. 9 ods. 1 a 7 Organizačného poriadku Národnej banky Slovenska č. 87/2006 z 20. 12. 2006 v znení neskorších dodatkov a čl. III ods. 1, čl. IV ods. 1 a čl. II ods. 1 písm. a) pracovného predpisu NBS č. 18/1996 o postupe v súdnom, správnom a inom obdobnom konaní v právnych veciach Národnej banky Slovenska v znení neskorších predpisov... je za Národnú banku Slovenska (sťažovateľku) oprávnený vo veci tejto sťažnosti konať generálny riaditeľ odboru právnych služieb Národnej banky Slovenska, a to vrátane podania tejto sťažnosti na Ústavný súd SR a tiež vrátane zastupovania Národnej banky Slovenska pred Ústavným súdom SR v konaní o tejto sťažnosti.“*

## II.

Podľa čl. 124 ústavy ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

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. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon.

Podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak. Skúma pritom tak všeobecné, ako aj osobitné náležitosti návrhu (sťažnosti) podľa ustanovenia § 49 až § 56 zákona o ústavnom súde vrátane okolností, ktoré by mohli byť dôvodom na jeho odmietnutie.

Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde 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. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený.

Keďže sťažovateľka sťažnosťou podľa čl. 127 ústavy namietala, že najvyšší súd porušil jej právo na spravodlivý proces, ústavný súd sa zaoberal otázkou jej procesnej legitímácie v tomto type konania. Ústavný súd teda skúmal, či sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou, t. j. fyzickou osobou alebo právnickou osobou, ktorá je nositeľom základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy podľa čl. 127 ods. 1 ústavy.

Podľa čl. 56 ods. 1 ústavy Národná banka Slovenska je nezávislá centrálna banka Slovenskej republiky. Národná banka Slovenska môže v rámci svojej pôsobnosti vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak je na to splnomocnená zákonom.

V zmysle § 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o NBS“) sa zriaďuje Národná banka Slovenska ako nezávislá centrálna banka Slovenskej republiky, ktorá je právnickou osobou so sídlom v Bratislave, ale nezapisuje sa do obchodného registra. V rozsahu svojej pôsobnosti vydáva všeobecne záväzné právne predpisy, ak to ustanovuje tento zákon alebo osobitný zákon, pričom tieto všeobecne záväzné právne predpisy sa vyhlasujú v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Národná banka Slovenska taktiež vedie konania a vydáva rozhodnutia, ak to ustanovuje tento zákon alebo osobitný zákon.

Podľa § 36 zákona o NBS a § 1 ods. 2 zákona o dohľade nad finančným trhom Národná banka Slovenska vykonáva dohľad nad finančným trhom podľa tohto zákona a osobitných predpisov.

Podľa § 12 ods. 1 zákona o dohľade nad finančným trhom na konanie vo veciach zverených Národnej banke Slovenska týmto zákonom a osobitnými zákonmi, v ktorom sa rozhoduje o právach alebo povinnostiach dohliadaných subjektov alebo iných osôb, sa vzťahuje tento zákon, ak osobitný zákon neustanovuje inak; na konanie pred Národnou bankou Slovenska podľa tohto zákona a osobitných zákonov sa nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní.

Podľa § 15 ods. 1 zákona o dohľade nad finančným trhom účastníkom konania je dohliadaný subjekt, o ktorého právach alebo povinnostiach podľa tohto zákona a osobitných zákonov sa má konať...; v konaní o uložení pokuty, inej sankcie alebo opatrenia na nápravu podľa tohto zákona alebo osobitných zákonov je účastníkom konania dohliadaný subjekt alebo iná osoba, ktorej sa má uložiť pokuta, iná sankcia alebo opatrenie na nápravu.

Podľa § 33 ods. 1 zákona o dohľade nad finančným trhom zákonnosť právoplatných rozhodnutí Národnej banky Slovenska vydaných podľa tohto zákona je preskúmateľná súdom podľa osobitného zákona [§ 244, § 246 ods. 2 písm. b) a § 247 až § 250k Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“)]; na preskúvanie jej rozhodnutí alebo postupu je príslušný najvyšší súd.

Podľa § 244 ods. 1 OSP v správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. Podľa odseku 2 citovaného zákonného ustanovenia v správnom súdnictve preskúmajú sudy zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, ako aj fyzických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy.

Podľa § 247 ods. 1 OSP podľa ustanovení tejto hlavy 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.

Z ustanovenia § 244 ods. 1 OSP vyplýva, že v rámci správneho súdnictva súdy preskúmajú zákonnosť rozhodnutí a postupov aj právnických osôb, ktorým zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Do tejto skupiny správnych orgánov, ktorých rozhodnutia a postupy podliehajú prieskumnej právomoci v rámci správneho súdnictva, je potrebné zaradiť aj sťažovateľku, ktorá zastáva postavenie orgánu verejnej správy pri uplatňovaní svojej právomoci podľa príslušných právnych predpisov [napr. zákon o dohľade nad finančným trhom, zákon č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákon č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o cenných papieroch) v znení neskorších predpisov].

Pridržiavajúc sa relevantnej právnej úpravy je ústavný súd toho názoru, že pri uplatňovaní právomoci v rámci dohľadu nad finančným trhom sťažovateľka plní funkciu orgánu verejnej správy sui generis, ktorý vedie osobitné konania, medzi inými aj konanie o uložení pokuty. V súlade s právnymi predpismi regulujúcimi finančný trh sťažovateľka v rámci konania o uložení pokuty rozhoduje o uložení sankcie dohliadanému subjektu. Jej rozhodnutie je v súlade s § 33 ods. 1 zákona o dohľade nad finančným trhom s použitím § 244 a násl. OSP preskúmateľné najvyšším súdom.

Sťažovateľka v konaní vedenom najvyšším súdom pod sp. zn. 2 SŽ 2/2011 vystupovala síce ako účastník konania, ale v postavení orgánu verejnej správy, ktorého zákonnosť rozhodnutí bola predmetom súdneho prieskumu v správnom súdnictve.

Podľa názoru ústavného súdu v rámci konania patriaceho do oblasti správneho súdnictva môže uplatniť a realizovať svoje základné právo na súdnu ochranu len účastník konania pred príslušným správnym orgánom podaním žaloby proti jeho právoplatnému rozhodnutiu (obdobne II. ÚS 19/04, IV. ÚS 149/04, I. ÚS 239/07). V takom type verejného súdnictva, akým je správne súdnictvo podľa § 247 a násl. OSP, je pojmovo vylúčené, aby orgán verejnej správy, ktorým je v tomto prípade sťažovateľka rozhodujúca o uložení

sankcie podľa všeobecne záväzných právnych predpisov regulujúcich finančný trh, mohol uplatňovať a realizovať právo na spravodlivý súdny proces. Na podporu tohto záveru možno uviesť, že sťažovateľka nie je v žiadnom prípade oprávnená na začatie konania podľa § 247 a nasl. OSP, pretože jej procesné postavenie sa odvodzuje výlučne z toho, že v tomto konaní sa preskúmava zákonnosť jej rozhodnutí, ktoré boli prijaté v procesnom postupe, kde mala nadradené mocenské postavenie voči účastníkovi konania, ktorý sa proti tomuto postupu môže v konečnom dôsledku brániť aj žalobou v správnom súdnictve (čl. 46 ods. 2 ústavy, § 244 a nasl. OSP).

V rámci konania, v ktorom sa preskúmavala zákonnosť rozhodnutí sťažovateľky (útvary dohľadu a bankovej rady), sa ona samotná nedomáhala ochrany „svojho“ práva, ale práve naopak, výsledky jej rozhodovacej činnosti boli predmetom skúmania najvyššieho súdu. Pritom išlo o rozhodnutia, ktoré sťažovateľka prijala v konaní sledujúcom všeobecný účel (v rámci dohľadu nad finančným trhom), keď za zistené nedostatky uložila dohliadanému subjektu (banke) sankciu.

V tejto spojitosti ústavný súd pripomína, že podľa čl. 34 dohovoru súd môže prijímať sťažnosti od ktoréhokoľvek jednotlivca, mimovládnej organizácie alebo od skupiny osôb, ktoré sa považujú za poškodené v dôsledku porušenia práv priznaných dohovorom alebo jeho protokolmi. V tomto článku dohovoru je definované postavenie sťažovateľa spôsobom, ktorý v celom rozsahu vylučuje sťažovateľa ako orgán verejnej moci konajúci v mene štátu a rozhodujúci o právach a povinnostiach osôb, ktoré sú účastníkmi v konaní pred ním.

V zásade nie je vylúčené, aby aj orgány verejnej moci (štátne orgány) podali sťažnosť podľa čl. 127 ústavy (napr. vo vlastníckych sporoch, keď vystupujú v súkromnoprávných vzťahoch v rovnom postavení s ostatnými účastníkmi konania). Môžu tak však urobiť iba vtedy, ak je splnená podmienka, že v konkrétnom prípade mohli byť a aj v skutočnosti boli nositeľmi ústavou zaručených základných práv alebo slobôd. Orgán verejnej moci (štátny orgán) môže podať sťažnosť, len pokiaľ je postihnutý ako „každý“, a nie ako „nositeľ verejných úloh (verejného záujmu)“, resp. pri výkone právomocí štátu.

Na tomto názore ústavného súdu nemení nič ani skutočnosť, že podľa zákona o NBS je sťažovateľka považovaná za právnickú osobu. Priznanie právnej subjektivity podľa názoru ústavného súdu neznamená priznanie subjektivity v rozsahu nositeľa základných práv a slobôd v zmysle čl. 127 ods. 1 ústavy, prípadne v rozsahu zaručenom dohovorom (porovnaj čl. 34).

Z toho vyplýva, že sťažovateľka je v danom prípade osobou zjavne neoprávnenou na podanie sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, a preto ústavný súd jej sťažnosť z tohto dôvodu odmietol už pri jej predbežnom prerokovaní podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde (obdobne III. ÚS 329/07, I. ÚS 136/09, I. ÚS 240/09).

Okrem toho ústavný súd pripomína, že špecifiká konania pred ústavným súdom sú upravené v zákone o ústavnom súde, ktorý vo svojom ustanovení § 20 ods. 2 explicitne ustanovuje, že k návrhu na začatie konania sa musí pripojiť splnomocnenie na zastupovanie navrhovateľa advokátom, ak tento zákon neustanovuje inak. V splnomocnení sa musí výslovne uviesť, že sa udeľuje na zastupovanie pred ústavným súdom. Z tohto pohľadu nie je možné akceptovať právny názor sťažovateľky odvolávajúci sa na ustanovenia Občianskeho zákonníka, zákona o NBS a svoje interné predpisy o tom, že v konaní pred ústavným súdom ju zastupuje generálny riaditeľ odboru právnych služieb. Ustanovenie § 20 ods. 2 zákona o ústavnom súde v konaní podľa čl. 127 ods. 1 ústavy platí bez výhrad pre fyzické osoby a právnické osoby hoc aj vystupujúce v postavení orgánu verejnej moci.

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

V Košiciach 2. mája 2012