



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PLz. ÚS 1/2012-11

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 27. júna 2012 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jána Auxta, Petra Brňáka, Lubomíra Dobríka, Sergeja Kohuta, Jána Lubyho, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika podľa § 6 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 vo veci právneho názoru II. senátu Ústavného súdu Slovenskej republiky v konaní vedenom pod sp. zn. II. ÚS 259/2011 týkajúceho sa sťažnosti E., B., zastúpeného advokátom Mgr. V. Š., B., na vyslovenie porušenia základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v konaní vedenom Najvyšším súdom Slovenskej republiky pod sp. zn. 5 SžI 2/2011, ktorý sa odchyľuje od právneho názoru IV. senátu a I. senátu Ústavného súdu Slovenskej republiky vyplývajúceho z uznesenia č. k. IV. ÚS 228/2011-9 z 2. júna 2011, č. k. IV. ÚS 242/2011-9 z 9. júna 2011, ako aj č. k. I. ÚS 166/2011-12 z 9. júna 2011 takto

r o z h o d o l :

Návrh na zjednotenie odchylných právnych názorov senátov Ústavného súdu Slovenskej republiky **z a m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Uznesením Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) č. k. II. ÚS 259/2011-9 z 9. júna 2011 bola prijatá na ďalšie konanie sťažnosť E., B. (ďalej len „sťažovateľ“), vo veci namietaného porušenia základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v konaní vedenom Najvyšším súdom Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) pod sp. zn. 5 Sži 2/2011.

Zo sťažnosti, ktorú prerokováva II. senát ústavného súdu, vyplýva, že sťažovateľ 7. apríla 2008 podal v zmysle ustanovenia § 68 zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“) Obvodnému úradu B. (ďalej len „obvodný úrad“) návrh na prerokovanie priestupku na úseku práva na prístup k informáciám podľa § 42a ods. 1 zákona o priestupkoch, ktorého sa páchatel dopustil tým, že nesplnil zákonnú povinnosť vyplývajúcu zo zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov sprístupniť informácie požadované sťažovateľom. Rozhodnutím obvodného úradu z 31. júla 2008 bolo konanie o priestupku zastavené. Rozhodnutím Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) z 26. januára 2009 bolo odvolanie sťažovateľa zamietnuté a rozhodnutie obvodného úradu v celom rozsahu potvrdené. Rozhodnutie ministerstva sťažovateľ 16. februára 2009 napadol žalobou podanou Krajskému súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“). Uznesením krajského súdu č. k. 4 S 26/2009-17 z 10. decembra 2010 bolo konanie zastavené s odôvodnením, že sťažovateľ nie je na jej podanie aktívne legitimovaný, pretože napadnutým rozhodnutím nebol priamo dotknutý na svojich právach alebo právom chránených záujmoch. Na základe odvolania sťažovateľa uznesením najvyššieho súdu sp. zn. 5 Sži 2/2011 z 24. februára 2011 bolo uznesenie krajského súdu potvrdené.

Konaním páchatel'a sa sťažovateľ cítil poškodený na svojom ústavou (čl. 26) a zákonom o slobode informácií garantovanom práve na informácie. Preto využil svoje

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

S'ťažovateľ navrhuje vydať nález, ktorým by ústavný súd vyslovil porušenie čl. 46 ods. 2 ústavy v konaní vedenom najvyšším súdom pod sp. zn. 5 Sži 2/2011 s tým, aby bolo uznesenie najvyššieho súdu z 24. februára 2011 zrušené a vec vrátená na d'alsie konanie. Požaduje tiež náhradu trov konania.

Zo žaloby s'ťažovateľa podanej krajskému súdu 16. februára 2009 proti ministerstvu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia ministerstva z 26. januára 2009 vyplýva, že s'ťažovateľ vo viacerých konkrétnych ohľadoch namieta právne závery ministerstva, podľa

ktorých bolo konanie osôb obvinených zo spáchania priestupku v súlade so zákonom. Podľa presvedčenia sťažovateľa došlo k protizákonnému postupu, a tým aj k spáchaniu priestupku.

Z uznesenia najvyššieho súdu sp. zn. 5 Sži 2/2011 z 24. februára 2011 vyplýva, že ním bolo potvrdené uznesenie krajského súdu o zastavení konania. Podľa názoru najvyššieho súdu aktívna procesná legitímácia žalobcu ako procesná podmienka v zmysle § 250 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, ktorá robí procesný subjekt osobou oprávnenou na podanie žaloby, v sebe zahŕňa kumulatívne dva predpoklady, a to postavenie účastníka správneho konania a súčasne ukrátenie na právach napadnutým rozhodnutím vydaným v správnom konaní. Rozhodnutím o zastavení priestupkového konania z dôvodu, že skutok, o ktorom sa koná, nie je priestupkom, nemohol byť sťažovateľ ukrátený na svojich právach, pretože rozhodnutie o priestupku sa osobne týka iba osoby obvinenej z priestupku a svojimi účinkami neovplyvňuje právnu pozíciu sťažovateľa, t. j. nezasahuje do jeho právnej sféry a ani nespôsobuje zmenu jeho právneho postavenia. Sťažovateľ preto nie je oprávnenou osobou na podanie žaloby.

II.

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

Pri aplikácii uvedených zásadných úvah vychádza II. senát ústavného súdu z tézy, podľa ktorej rozhodovanie všeobecných súdov v rámci správneho súdnictva sa nemôže ocitnúť mimo ústavný rámec rešpektu a ochrany základných práv jednotlivca. Z ústavného poriadku vyplýva, že ak sú v hre základné práva, musia byť ochrániteľné cestou všetkých

opravných prostriedkov poskytnutých zákonom účastníkovi konania vrátane účastníka správneho konania. To sa musí vzťahovať aj na oprávnenie domáhať sa súdneho preskúmania rozhodnutí orgánov verejnej správy postupom podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

V zásade možno súhlasiť s názorom najvyššieho súdu (s ktorým sa stotožňuje aj I. a IV. senát ústavného súdu), podľa ktorého aktívna procesná legitimácia žalobcu ako procesná podmienka v zmysle § 250 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, ktorá robí procesný subjekt osobou oprávnenou na podanie žaloby, zahŕňa v sebe kumulatívne dva predpoklady, a to postavenie účastníka správneho konania a súčasne ukrátenie na právach napadnutým rozhodnutím vydaným v správnom konaní.

Naproti tomu ako neakceptovateľný sa javí záver, podľa ktorého právoplatným rozhodnutím o priestupku navrhovateľ ako postihnutá osoba nemôže byť ukrátený na svojich právach, pretože rozhodnutie o priestupku sa týka iba osoby obvinenej z priestupku a svojimi účinkami neovplyvňuje právnu pozíciu navrhovateľa ako postihnutej osoby, t. j. nezasahuje do jeho právnej sféry a ani nespôsobuje zmenu jeho právneho postavenia. Zákon o priestupkoch považuje navrhovateľa ako postihnutú osobu za účastníka priestupkového konania, a to v plnom rozsahu účastníckych práv, vrátane práva podať odvolanie (§ 81 ods. 4 zákona o priestupkoch). Preto navrhovateľ ako postihnutá osoba (účastník konania o priestupku) má nepochybne právo na to, aby za splnenia všetkých zákonných podmienok bolo rozhodnuté v súlade so zákonom o vine či nevine osôb obvinených zo spáchania priestupku. Toto právo je súčasťou základného práva domáhať sa zákonom ustanoveným postupom svojho práva na inom orgáne Slovenskej republiky podľa čl. 46 ods. 1 ústavy.

III.

V uznesení ústavného súdu č. k. IV. ÚS 228/2011-9 z 2. júna 2011 išlo o prípad, keď sťažovateľ podal obvodnému úradu návrh na prerokovanie priestupku na úseku práva na prístup k informáciám podľa § 42a ods. 1 zákona o priestupkoch, ktorého sa mal dopustiť zamestnanec Ministerstva školstva Slovenskej republiky tým, že neprevzal žiadosť

o informácie. Obvodný úrad konanie o priestupku zastavil z dôvodu, že skutok nie je priestupkom. Ministerstvo odvolanie zamietlo a rozhodnutie obvodného úradu potvrdilo.

Uznesením krajského súdu č. k. 4 S 156/2009-16 z 21. januára 2011 bolo konanie o žalobe sťažovateľa zastavené s tým, že sťažovateľ nie je oprávnenou osobou na podanie žaloby. Uznesením najvyššieho súdu sp. zn. 6 Sži 2/2011 z 30. marca 2011 bolo uznesenie krajského súdu potvrdené.

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

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

Podľa názoru IV. senátu ústavného súdu legislatívna konštrukcia správneho súdnictva v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku vychádza z čl. 46 ods. 2 ústavy, podľa ktorého sa na súd vo veci preskúmania rozhodnutia orgánu verejnej správy môže obrátiť ten, kto tvrdí, že bol týmto rozhodnutím na svojich právach ukrátený, pričom ústava umožňuje zákonodarcovi obmedziť možnosti prístupu na súd a zároveň ustanovuje hranice takej možnosti tým, že preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd nesmie byť spod právomoci súdu vylúčené. Na aktívnu legitimáciu na podanie žaloby

o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku nestačí, že žalobca bol účastníkom správneho konania, ale zároveň musel byť ako účastník správneho konania napadnutým rozhodnutím, ako aj postupom správneho orgánu na svojich právach ukrátený. Správne súdnictvo tak nie je založené na verejnej žalobe (*actio popularis*), ktorá by umožnila komukoľvek podať žalobu o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu. Ukrátenie práv žalobcu musí byť v žalobe tvrdené a podložené a aspoň potenciálne možné. Samotné postavenie účastníka v správnom konaní ešte k naplneniu podmienky dotknutosti, resp. ukrátenia práv žalobcu nevedie. Článok 46 ods. 2 posledná veta ústavy sa vzťahuje na situácie, keď zákonodarca obmedzí možnosť súdneho prieskumu správnych rozhodnutí určitého druhu. Aj v takom prípade musí byť umožnené dotknutej osobe obrátiť sa na súd so žalobou o preskúmanie správneho rozhodnutia inak vylúčeného zo súdneho preskúmania, ak sa týka základných práv a slobôd. Takýto účinok napadnutého rozhodnutia nepriamo vplýva aj na rozsah aktívne procesne legitimovaných osôb na konanie o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia. Odôvodnenie napadnutého uznesenia najvyššieho súdu týkajúce sa podmienky ukrátenia sťažovateľa na jeho právach zahŕňa aj ukrátenie na akýchkoľvek subjektívnych právach a právom chránených záujmoch vrátane tých, ktoré sú garantované ústavou. Medzi napadnutým uznesením najvyššieho súdu a základným právom podľa čl. 46 ods. 2 ústavy neexistuje taká príčinná súvislosť, ktorá by signalizovala, že mohlo dôjsť k jeho porušeniu.

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

I. senát ústavného súdu sťažnosť odmietol ako zjavne neopodstatnenú.

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

IV.

Návrh zjednocujúceho stanoviska II. senátu ústavného súdu nezískal dostatočný počet hlasov, a preto bol zamietnutý.

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

V Košiciach 27. júna 2012