

**LEGITIMÁCIA ORGÁNU ŠTÁTNEJ MOCI NA PODANIE ÚSTAVNEJ SŤAŽNOSTI
V EXEKUČNOM KONANÍ VEDENOM NA VYKONANIE JEHO VLASTNÉHO
ADMINISTRATÍVNEHO ROZHODNUTIA**

Procesné postavenie ústredného orgánu štátnej správy Slovenskej republiky v exekučnom konaní vedenom na vykonanie jeho vlastného administratívneho rozhodnutia nie je priamo ovplyvnené jeho postavením ako orgánu štátnej moci, preto mu patria jednotlivé procesné oprávnenia vyplývajúce z Exekučného poriadku. V takom konaní správny orgán síce priamo vrchnostensky nevykonáva verejnú moc, ale pokračuje v jej uplatňovaní, vystupuje teda ako „nositeľ verejných úloh (verejného záujmu)“. Keďže sú jeho procesné práva prepojené s jeho mocenským postavením, z pohľadu ochrany poskytovanej ústavným súdom nie je nositeľom základných práv a slobôd, preto ani ich porušenie nemôže byť namietané prostredníctvom ústavnej sťažnosti. Nedostatok legitímácie na podanie ústavnej sťažnosti proti rozhodnutiu exekučného súdu v exekučnom konaní na vymoženie sankcie uloženej v rámci zákonnej právomoci ústredného orgánu štátnej správy je dôvodom na jej odmietnutie ako podanej neoprávnenou osobou.

(Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. IV. ÚS 301/2024 z 25. júna 2024)

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Libora Duľu a sudcov Ladislava Duditša (sudca spravodajca) a Rastislava Kaššáka v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa **Protimonopolný úrad Slovenskej republiky**, Drieňová 24, Bratislava, proti uzneseniu Okresného súdu Banská Bystrica sp. zn. 32Ek/2060/2022 z 31. januára 2024 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť sťažovateľa a skutkový stav veci

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručенou ústavnému súdu 2. apríla 2024 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 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“) uznesením okresného súdu označeným v záhlaví tohto rozhodnutia. Sťažovateľ navrhuje napadnuté uznesenie zrušiť a vec vrátiť okresnému súdu na ďalšie konanie.

2. Z ústavnej sťažnosti, napadnutého uznesenia a priložených príloh vyplynulo, že sťažovateľ vydal 14. novembra 2019 rozhodnutie č. 2019/DOZ/POK/2/21, ktorým Železničnej spoločnosti Cargo Slovakia a. s. (ďalej len „povinná“) uložil povinnosť zaplatiť sumu 2 990 651 eur (ďalej len „exekučný titul“). Exekučný titul napadla povinná správnu žalobou, zároveň navrhla správnej žalobe priznať odkladný účinok. Krajský súd v Bratislave uznesením zo 14. mája 2020 priznal správnej žalobe odkladný účinok, následne rozsudkom

č. k. 2S/12/2020-834 z 29. septembra 2021 správnu žalobu zamietol. Povinná podala 28. decembra 2021 kasačnú sťažnosť, ktorej podanie malo odkladný účinok priamo zo zákona podľa § 446 ods. 2 písm. c) Správneho súdneho poriadku.

3. Exekučný titul je správnym rozhodnutím sťažovateľa vydaným podľa zákona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane hospodárskej súťaže“), ktorým bola povinnej uložená pokuta za zneužitie dominantného postavenia podľa čl. 102 písm. b) Zmluvy o fungovaní Európskej únie (predtým čl. 82 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva) a podľa § 8 ods. 2 písm. b) zákona o ochrane hospodárskej súťaže v znení účinnom do 31. decembra 2011.

4. Na podklade exekučného titulu podal sťažovateľ 28. júla 2022 ako oprávnený návrh na vykonanie exekúcie proti povinnej, ktorá s ohľadom na odkladný účinok kasačnej sťažnosti navrhla zastavenie exekúcie podľa § 61k ods. 1 písm. d) Exekučného poriadku, t. j. pre existenciu iných skutočností, ktoré bránili vymáhateľnosti exekučného titulu, pretože exekučný titul nebol vykonateľným.

5. Okresný súd uznesením sp. zn. 32Ek/2060/2022 z 1. februára 2023 vydaným vyšším súdnym úradníkom exekúciu zastavil a uložil sťažovateľovi povinnosť nahradiť trovy exekučného konania. Sťažovateľ toto uznesenie napadol sťažnosťou, ktorá bola napadnutým uznesením okresného súdu zamietnutá, sťažovateľ bol povinný nahradiť povinnej trovy sťažnostného konania.

6. Sťažovateľ v podanej ústavnej sťažnosti argumentuje, že je osobou oprávnenou na podanie ústavnej sťažnosti, v exekučnom konaní vystupoval ako orgán verejnej moci, ktorý nebol nositeľom verejných úloh a zároveň vystupoval v rovnom postavení s druhým účastníkom konania a bol postihnutý ako „každý“. Ďalej v podstatnom namieta dôsledky odkladného účinku kasačnej sťažnosti na vykonateľnosť exekučného titulu, je toho názoru, že odkladný účinok kasačnej sťažnosti sa vzťahuje na rozhodnutie správneho súdu, a nie aj na rozhodnutie správneho orgánu, ktoré je predmetom konania o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu, ďalej bol porušený princíp kontradiktórnosti konania a rovnosti zbraní, časť napadnutého uznesenia o trovách konania je nepreskúmateľná a protirečivá.

II.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

7. Podstatou ústavnej sťažnosti je namietané porušenie práva na spravodlivý proces (čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru) napadnutým uznesením okresného súdu, ktorým bolo zastavené exekučné konanie z dôvodu, že sú tu iné skutočnosti, ktoré bránia vymáhateľnosti exekučného titulu, pretože exekučný titul nebol v čase začatia a vedenia exekučného konania vykonateľným.

8. Pred vecným posúdením námietok sťažovateľa je potrebné, aby sa ústavný súd vysporiadal s otázkou, či sťažovateľ je nositeľom označených práv, keďže podľa § 14 ods. 1 zákona o ochrane hospodárskej súťaže je ústredným orgánom štátnej správy Slovenskej republiky

na ochranu a podporu súťaže a exekučný titul je jeho rozhodnutím v rámci výkonu dohľadu nad ochranou hospodárskej súťaže.

9. V časti namietaného porušenia práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru možno jednoznačne konštatovať, že sťažovateľ nie je adresátom uvedeného práva. Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva (Karagiannis proti Grécku, rozhodnutie č. 33408/05 z 27. 9. 2007, Breisacher proti Francúzsku rozhodnutie č. 76976/01 z 26. 8. 2003, Danderyds Kommun proti Švédsku, rozhodnutie č. 52559/99 zo 7. 6. 2001, Yershova proti Rusku, rozhodnutie č. 1387/04 z 8. 4. 2010, Kotov proti Rusku rozhodnutie č. 54522/00 zo 14. 1. 2010, Ismeta Bačić proti Chorvátsku rozhodnutie č. 43595/06 z 19. 6. 2008 a ďalšie) v tejto súvislosti striktne odlišuje tzv. „vládne organizácie“, za ktoré považuje právnické osoby, ktoré nie sú dostatočne nezávislé od štátu. Medzi ne radí napr. ústredné orgány štátnej správy, ale aj decentralizované orgány územnej samosprávy ako obce a vyššie územné celky a nimi zriadené obchodné spoločnosti či fyzické osoby a právnické osoby, na ktoré bol prenesený výkon určitej časti verejnej moci (správca konkurznej podstaty, likvidátor, riaditeľ školy a pod.). Uvedeným „vládnym organizáciám“ Európsky súd pre ľudské práva nepriznáva aktívnu procesnú legitimáciu na podanie sťažnosti. Túto judikatúru si ústavný súd osvojil napr. v rozhodnutiach sp. zn. II. ÚS 145/2019, II. ÚS 243/2020.

10. Ochrany práv vyplývajúcich z čl. 6 dohovoru sa *ratione personae* nemôžu domáhať iné subjekty ako tie, ktoré sú uvedené v čl. 34 dohovoru. Sťažovateľ ako ústredný orgán štátnej správy ochranu práv vyplývajúcich z čl. 6 dohovoru nepožíva. Vo svojich dôsledkoch to znamená, že sťažovateľom namietané porušenie čl. 6 ods. 1 dohovoru v týchto veciach nie je aplikovateľné *ratione personae*.

11. Z hľadiska namietaného porušenia základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy ústavný súd pri posudzovaní oprávnenosti sťažovateľa na podanie ústavnej sťažnosti vychádza z vlastnej rozhodovacej činnosti.

12. V zmysle čl. 127 ústavy a § 122 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) možno sťažovateľa definovať ako fyzickú osobu alebo právnickú osobu, ktorá tvrdí, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom orgánu verejnej moci boli porušené jej základné práva a slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská ratifikovala a ktorá bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom (MACEJKOVÁ, I., BÁRÁNY, E., BARICOVÁ, J., FIAČAN, I., HOLLÄNDER, P., SVÁK, J. a kolektív. *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár*. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2020, s. 893.). Z uvedeného vyplývajú dve podmienky, ktoré musia byť kumulatívne splnené preto, aby mohla určitá osoba preukázať svoje oprávnenie podať ústavnú sťažnosť, a to:

a) ukrátenie na subjektívnych verejných právach spojené s vydaním napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia či iného zásahu orgánu verejnej moci a

b) postavenie účastníka v konaní pred orgánom verejnej moci, v ktorom bolo vydané napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej moci, alebo vykonaný iný zásah.

13. Z hľadiska splnenia druhej podmienky bol sťažovateľ účastníkom exekučného konania pred okresným súdom v procesnom postavení oprávneného.

14. Pri skúmaní, či sťažovateľ disponuje subjektívnymi verejnými právami, ústavný súd vychádzal z kritérií, ktoré formuloval v náleze č. k. III. ÚS 315/2022-47 z 11. októbra 2022. Pod ukrátením subjektívneho práva je nutné rozumieť taký stav, keď napadnutým rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom orgánu verejnej moci bolo priamo zasiahnuté do práv alebo právom chránených záujmov príslušnej fyzickej osoby alebo právnickej osoby. Zmyslom ústavnej sťažnosti je ochrana súkromnej sféry fyzických osôb a právnických osôb pred verejnou mocou a s tým previazané presadzovanie ochrany a rešpektu k ľudským slobodám u všetkých orgánov verejnej moci. Nositeľ základného práva je takto determinovaný oblasťou ochrany, ktorú má dané základné právo zaručovať (II. ÚS 80/09). Štát, ani keď vystupuje v pozícii právnickej osoby, v zásade nie je nositeľom základných práv (II. ÚS 80/09, II. ÚS 87/09). Postavenie štátu ako sťažovateľa posudzuje ústavný súd prísne reštriktívne a prípady, v ktorých priznal orgánom štátu postavenie sťažovateľa, sú raritné.

15. Z rozhodovacej činnosti ústavného súdu vyplýva, že aktívna procesná legitímácia na podanie ústavnej sťažnosti nie je priznaná orgánu verejnej moci, ak rozhodoval ako orgán verejnej správy a zákonnosť jeho rozhodnutia bola predmetom súdneho prieskumu v správnom súdnictve. Konanie pred správnym súdom súvisí s postavením sťažovateľa ako nositeľa moci, aj keď pred súdom túto moc vrchnostensky nevykonáva, a preto aj procesné práva sú prepojené s jeho mocenským postavením a ich porušenie nemôže byť teda namietané cez ústavnú sťažnosť. Súdna ochrana, zvlášť v správnom súdnictve, súvisí taktiež s ochranou slobodnej sféry súkromných osôb, a to špecificky pred výkonnou mocou. Už správny súd je ochranou pred štátom, a tak nemôže byť ústavný súd ochranou správneho orgánu pred správnym súdom (II. ÚS 80/09). Ak teda štát v príslušnom vzťahu vystupuje ako subjekt verejného práva a súčasne ako nositeľ verejnej moci, nie je a nemôže byť nositeľom (subjektom) základných práv a slobôd (II. ÚS 19/04).

16. V tomto kontexte je potrebné zodpovedať, aké postavenie má sťažovateľ v exekučnom konaní vedenom na podklade exekučného titulu, ktorý je rozhodnutím sťažovateľa ako orgánu verejnej moci. Z pohľadu ústavného súdu tu možno identifikovať paralelu s už uvedeným súdnym prieskumom rozhodnutia v správnom súdnictve, kde správny orgán túto moc síce vrchnostensky nevykonáva, ale jeho procesné práva sú prepojené s jeho mocenským postavením a ich porušenie nemôže byť namietané cez ústavnú sťažnosť. Správnemu orgánu teda patria procesné práva a povinnosti v správnom súdnictve, nemôže však namietat porušenie základných práv a slobôd (pre neho) nepriaznivými rozhodnutiami správnych súdov podaním ústavnej sťažnosti.

17. Exekučné konanie je v posudzovanej veci vedené na podklade exekučného titulu, ktorým je administratívne rozhodnutie sťažovateľa. Jeho procesné postavenie v exekučnom konaní nie je priamo ovplyvnené jeho postavením ako orgánu štátnej moci, patria mu teda jednotlivé procesné oprávnenia vyplývajúce z Exekučného poriadku. Vymáhaním sankcie v exekučnom konaní však sťažovateľ pokračuje v uplatňovaní svojej právomoci na úseku ochrany hospodárskej súťaže. Ide o nútený výkon jeho rozhodnutia, v prípade núteného vymoženía pohľadávky plynúcej z exekučného titulu ide o príjem do štátneho rozpočtu (§ 38c ods. 5

zákona o ochrane hospodárskej súťaže). Aj v exekučnom konaní teda sťažovateľ vystupuje ako „nositeľ verejných úloh (verejného záujmu)“, teda pri výkone právomoci štátu, čo znamená, že z pohľadu ochrany poskytovanej ústavným súdom nie je nositeľom základných práv a slobôd a stále vystupuje z pozície vrchnostenského orgánu (porov. III. ÚS 315/2022, ods. 30).

18. Ústavný súd tak dospel k záveru, že sťažovateľ nedisponuje aktívnou legitimáciou na podanie ústavnej sťažnosti, a preto bola táto podaná neoprávnenou osobou, čo zakladá dôvod na jej odmietnutie podľa § 56 ods. 2 písm. e) zákona o ústavnom súde.