



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 55/2020-11

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 13. februára 2020 v senáte zloženom z predsedu senátu Miroslava Duriša a zo sudcov Libora Duľu a Ladislava Duditša (sudca spravodajca) predbežne prerokoval ústavnú sťažnosť Úradu pre verejné obstarávanie, Ružová dolina 10, Bratislava, IČO 31 797 903, vo veci namietaného porušenia základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Sžfk 7/2018 z 27. júna 2018 a takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť Úradu pre verejné obstarávanie o d m i e t a ako podanú zjavne neoprávnenou osobou.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Obsah ústavnej sťažnosti, skutkový stav a sťažnostná argumentácia

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 15. októbra 2018 doručená ústavná sťažnosť Úradu pre verejné obstarávanie, Ružová dolina 10, Bratislava, IČO 31 797 903 (ďalej aj „sťažovateľ“), vo veci namietaného porušenia

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 Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 6 Sžfk 7/2018 z 27. júna 2018 (ďalej len „napadnuté uznesenie najvyššieho súdu“).

2. Ústavná sťažnosť bola pôvodne pridelená sudcovi spravodajcovi Sergejovi Kohutovi, ktorému uplynulo funkčné obdobie sudcu ústavného súdu 16. februára 2019. Do tohto dňa nebolo o ústavnej sťažnosti sťažovateľa rozhodnuté. Plénum ústavného súdu prijalo 16. októbra 2019 Dodatok č. 1 k Rozvrhu práce Ústavného súdu Slovenskej republiky na obdobie od 26. apríla 2019 do 31. decembra 2019 (ďalej len „rozvrh práce“). Podľa čl. X bodu 5 rozvrhu práce boli nevybavené veci sudcov, ktorých funkčné obdobie uplynulo 16. februára 2019, prerozdelené medzi sudcov menovaných do funkcie 10. októbra 2019, a to náhodným výberom pomocou technických a programových prostriedkov. Ústavná sťažnosť bola pridelená sudcovi spravodajcovi Ladislavovi Duditšovi a v zmysle čl. II bodu 3 rozvrhu práce bola prejednaná vo štvrtom senáte ústavného súdu, ktorý pracuje v zložení Miroslav Duriš (predseda senátu), Libor Duľa a Ladislav Duditš (členovia senátu).

3. Z obsahu ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že rozsudkom Krajského súdu v Bratislave č. k. 1 S 138/2014-314 z 2. februára 2017 (ďalej len „rozsudok krajského súdu“) bolo rozhodnutie sťažovateľa (v súdnom konaní v postavení žalovaného) č. 4534-9000/2014-KR/19 z 9. júna 2014 v spojení s prvostupňovým rozhodnutím sťažovateľa č. 1628-6000/2014-ON/32 z 9. apríla 2014 zrušené podľa § 191 ods. 1 písm. c) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov a vec bola vrátená sťažovateľovi na ďalšie konanie. Proti rozsudku krajského súdu podal sťažovateľ kasačnú sťažnosť, ktorá bola napadnutým uznesením najvyššieho súdu odmietnutá.

4. Sťažovateľ uviedol, že má postavenie orgánu štátnej správy a je si vedomý rozhodovacej praxe ústavného súdu, v zmysle ktorej štát v zásade nie je nositeľom základných práv. Podľa názoru sťažovateľa existujú v tejto veci osobitné okolnosti, s ohľadom na ktoré je namieste pripustiť výnimku z tohto postoja. V tejto súvislosti

sťažovateľ upriamil pozornosť na konania ústavného súdu (II. ÚS 16/2011, II. ÚS 501/2010), v ktorých bola ústavným súdom takáto výnimka uplatnená.

Sťažovateľ tiež dodal, že si je vedomý aj tej skutočnosti, že „*napadnutý rozsudok bol vydaný v rámci súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutí orgánu verejnej správy, čím spadá pod správne súdnictvo, ktorého účelom je ochrana práv osôb pred nezákonnými zásahmi orgánmi verejnej správy poskytovaná nezávislými a nestrannými súdmi. Sťažovateľ v žiadnom prípade neopomína, ani nepopiera realizáciu práva podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy SR a taktiež sa nebráni výkonu dohľadu nad svojou rozhodovacou právomocou zo strany súdnej moci. Zároveň však zastáva názor, že v súlade s princípom trojdelenia moci, ako esenciálneho elementu demokratického a právneho štátu, ingerencia jednej moci (v tomto prípade súdnej) do výkonu činnosti inej moci (v tomto prípade výkonnej) nesmie byť bezhraničná, aby sa nestala zneužívateľnou. Sťažovateľ má za to, že aj orgánom výkonnej moci by v rámci naplnenia postulátov teórie brzd a protiváh mali byť poskytnuté určité garancie pred zneužívaním dominancie súdnej moci.*

Sťažovateľ má za to, že aj orgánom výkonnej moci by v rámci naplnenia postulátov teórie brzd a protiváh mali byť poskytnuté určité garancie pred zneužívaním dominancie súdnej moci. Priznanie procesných základných práv štátu je navyše odôvodnené aj principiálnou nezávislosťou súdnictva. To znamená, že štát sa dobrovoľne vzdáva priamej kontroly nad súdnou mocou, čím sa táto moc určitým spôsobom osamostatňuje od štátu - čerpá síce svoje oprávnenia i legitimitu zo štátu, ale zároveň mu nie je priamo podriadená. Naopak, štát sa jej dobrovoľne podriaďuje. Sťažovateľ v kontexte uvedeného pripomína, že úlohou predovšetkým všeobecných súdov by malo byť nachádzanie spravodlivosti prostredníctvom správnej interpretácie pozitívneho práva, prípadne jeho dotvorenie (v správnom súdnictve ide taktiež o zamedzenie excesom správnych orgánov) a nie jeho deformácia.“.

5. Napadnutým uznesením najvyššieho súdu bola kasačná sťažnosť sťažovateľa odmietnutá, keďže podľa najvyššieho súdu „*z predmetnej kasačnej sťažnosti vôbec nevyplýva, že by akýmkoľvek spôsobom participoval na jej spísaní zamestnanec sťažovateľa s právnickým vzdelaním, a teda ide tu o taký nedostatok podmienky konania, ktorý nie je možné podľa názoru kasačného súdu skonvalidovať.*“. A to napriek tomu, že pripisom

z 25. januára 2018 sťažovateľ doplnil písomnosti (vrátane diplomu z rigoróznejskej skúšky a diplomu o ukončení vysokoškolského právnického vzdelania druhého stupňa), ktoré preukazovali, že v tejto veci koná a zastupuje sťažovateľa zamestnanec s vysokoškolským vzdelaním druhého stupňa.

Podľa sťažovateľa došlo k porušeniu jeho v bode 1 uvedených práv tým, že v konaní pred najvyšším súdom mu bolo „upreté právo na prístup k súdu v dôsledku nesprávneho posúdenia procesnej podmienky konania (formalistického výkladu ust. § 449 SSP).“.

6. Sťažovateľ tiež poznamenal, že „... je štátnym orgánom, o ktorom nie sú absolútne žiadne pochybnosti, že disponuje kvalifikovanými štátnymi zamestnancami, ktorí majú ukončené požadované vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa, nie je možné sa stotožniť a akceptovať konštatovanie, že kasačná sťažnosť bola v mene sťažovateľa spísaná jeho predsedníčkou, resp. ktorýmkoľvek iným zamestnancom, ktorý nemá požadované vzdelanie na jej spísanie.

S prihliadnutím na teleologický výklad ust. § 449 sa sťažovateľ domnieva, že nie je možné dospieť k inému výkladu ako k tomu, že štátny orgán by mal mať s poukazom na uvedené skutočnosti postavenie sui generis, pretože nepochybne disponuje širokou škálou zamestnancov s vysokoškolským právnickým vzdelaním druhého stupňa, v dôsledku čoho mal byť vyzvaný na predloženie poverenia pre jeho zamestnanca a dokladu o vysokoškolskom právnickom vzdelaní druhého stupňa. Vzhľadom na nastavenie požiadaviek práva na spravodlivý proces napadnuté uznesenie neobstojí, pretože v danom prípade došlo postupom NS SR v súvislosti s napadnutým rozhodnutím k takej interpretácii a aplikácii dotknutého právneho predpisu, ktorá nie je zlučiteľná s ústavou, t. j. je z ústavného hľadiska neospravedliteľná, neudržateľná a v konečnom dôsledku vedie k odmietnutiu spravodlivosti (denegatio iustitiae).“.

7. Na záver sťažovateľ poukázal na tú časť odôvodnenia napadnutého uznesenia najvyššieho súdu, ktorým bolo konštatované iba predloženie diplomu z rigoróznejskej skúšky napriek tomu, že podľa sťažovateľa bol predložený aj diplom o ukončení vysokoškolského právnického vzdelania druhého stupňa. Uvedená skutočnosť je podľa sťažovateľa v rozpore so skutkovým stavom, o čom predložil dôkazy tvoriace prílohu ústavnej sťažnosti.

8. Na základe uvedeného sťažovateľ v petite navrhuje, aby ústavný súd vydal nález, ktorým vysloví porušenie jeho v bode 1 označených práv napadnutým uznesením najvyššieho súdu. Sťažovateľ sa tiež domáha, aby ústavný súd zrušil napadnuté uznesenie najvyššieho súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

II.

Relevantná právna úprava

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

10. 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.

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

12. Dňa 1. marca 2019 nadobudol účinnosť zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) v čl. I § 1 až § 13 a § 16 až § 28 a § 32 až § 248 a § 250 a § 251. V zmysle § 246 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde sa tento zákon použije aj na konania začaté do 28. februára 2019, pričom právne účinky úkonov, ktoré v konaní nastali do 28. februára 2019, zostávajú zachované.

13. Podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd každý návrh na začatie konania predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon v § 9 neustanovuje inak. Pri predbežnom prerokovaní návrhu ústavný súd

zistuje, či dôvody uvedené v § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie.

Podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže na predbežnom prerokovaní bez ústneho pojednávania uznesením odmietnuť návrh na začatie konania, a) na prerokovanie ktorého nemá ústavný súd právomoc, b) ktorý je podaný navrhovateľom bez zastúpenia podľa § 34 alebo § 35 a ústavný súd nevyhovel žiadosti navrhovateľa o ustanovenie právneho zástupcu podľa § 37, c) ktorý nemá náležitosti ustanovené zákonom, d) ktorý je neprípustný, e) ktorý je podaný zjavne neoprávnenou osobou, f) ktorý je podaný oneskorene, g) ktorý je zjavne neopodstatnený.

14. 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.

15. Podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu.

16. Z § 140 ods. 1 prvej vety zákona č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov vyplýva, že Úrad pre verejné obstarávanie je ústredným orgánom štátnej správy pre verejné obstarávanie. Rovnaká definícia Úradu pre verejné obstarávanie bola tiež upravená v predchádzajúcom zákone č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý bol účinný do 17. apríla 2016.

III. Posúdenie vecí ústavným súdom

17. Ústavný súd sa pri predbežnom prerokovaní sústredil na posúdenie toho, či ústavná 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.

18. Zmyslom ústavnej sťažnosti je v zásade ochrana súkromnej sféry fyzických a právnických osôb pred verejnou mocou. Z čl. 127 ods. 1 ústavy možno vyvodiť, že verejná moc je povinná primárne rešpektovať a chrániť základné práva a slobody, ako aj ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, a obsah tejto povinnosti podmieňuje charakter jednotlivých základných práv.

19. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že okruh nositeľov základných práv je determinovaný oblasťou ochrany, ktorú majú jednotlivé základné práva zaručovať. Existujú základné práva, ktoré prislúchajú každej ľudskej bytosti, práva, ktoré prislúchajú len štátnym občanom, alebo aj práva, ktorých nositeľom môže byť len cudzinec. Právnickým osobám prislúchajú len také práva, ktoré sú zlučiteľné s povahou právnickej osoby. Štát, resp. v jeho mene konajúce štátne orgány v zásade nie sú nositeľmi základných práv, keďže nedisponujú pri právne relevantnom konaní autonómny priestorom a slobodnou vôľou („Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“ – čl. 2 ods. 2 ústavy). Naopak, štátne orgány disponujú na účely plnenia svojich funkcií právomocou, ktorú môžu uplatňovať v rámci svojej pôsobnosti v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Opačné vnímanie postavenia štátu, resp. štátnych orgánov pri ochrane základných práv by v konečnom dôsledku mohlo smerovať k popretiu podstaty právneho štátu.

20. Otázka spôsobilosti orgánov verejnej moci byť sťažovateľom v konaní pred ústavným súdom už v minulosti bola opakovane predmetom rozhodovania ústavného súdu, čo v ústavnej sťažnosti uvádza aj sám sťažovateľ. Z judikatúry ústavného súdu vyplýva, že orgán verejnej moci môže podať sťažnosť, len pokiaľ je postihnutý ako „každý“, a nie ako „nositeľ verejných úloh (verejného záujmu)“, resp. pri výkone právomocí štátu. Pokiaľ štát vystupuje v príslušnom právnom vzťahu ako subjekt verejného práva a súčasne ako nositeľ verejnej moci, z povahy veci vyplýva, že nie je a ani nemôže

byť nositeľom (subjektom) základných práv a slobôd (II. ÚS 19/04, III. ÚS 115/06, I. ÚS 344/2016, II. ÚS 487/2017, II. ÚS 534/2016, III. ÚS 530/2015, II. ÚS 709/2016, II. ÚS 51/2016).

21. Rovnako ústavný súd v minulosti uviedol, že v takom type verejného súdnictva, akým je správne súdnictvo, je pojmovo vylúčené, aby orgán verejnej správy mohol uplatňovať a realizovať základné právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. Na podporu tohto záveru ústavný súd uviedol, že orgán verejnej správy nie je v žiadnom prípade oprávnený na začatie správneho konania, pretože jeho procesné postavenie sa odvodzuje výlučne z toho, že v tomto konaní sa preskúmava zákonnosť jeho rozhodnutí, ktoré boli vynesené v procesnom postupe, kde orgán verejnej správy mal nadradené, mocenské postavenie voči účastníkovi konania, ktorý sa proti tomu postaveniu mohol v konečnom dôsledku brániť aj žalobou v správnom súdnictve (IV. ÚS 149/04).

22. V súdnom konaní, ktorého výsledkom bolo napadnuté uznesenie najvyššieho súdu, sťažovateľ vystupoval v pozícii žalovaného (logicky v tomto postavení bol sťažovateľ z dôvodu, že nemohol iniciovať začatie správneho konania), ktorého rozhodnutie bolo správnymi súdmi preskúmané z hľadiska jeho zákonnosti. Z uvedeného je zjavné, že aj keď vo veci išlo o konanie, kde majú účastníci rovné postavenie, sťažovateľ v tomto konaní vystupoval ako ústredný orgán štátnej správy.

23. Z tohto dôvodu sú aj procesné práva sťažovateľa prepojené s jeho postavením a ich porušenie nemôže byť teda namietané formou ústavnej sťažnosti podanej ústavnému súdu. Pri predbežnom prerokovaní ústavnej sťažnosti sťažovateľa preto ústavný súd nezistil žiaden dôvod na odklon od právnych názorov vyslovených vo svojich predchádzajúcich rozhodnutiach, ktorý by mal viesť k zmene ustálenej judikatúry ústavného súdu pri nazeraní na oprávnenie orgánu verejnej moci podať ústavnú sťažnosť (pozri I. ÚS 441/2015, III. ÚS 411/2016, IV. ÚS 2/2020).

24. K sťažovateľom v ústavnej sťažnosti poukázaným rozhodnutiam ústavného súdu (II. ÚS 501/2010, II. ÚS 16/2011.), ktorými bolo priznané štátu, jeho orgánu, resp.

právnickej osobe zriadenej zákonom, postavenie subjektu oprávneného na podanie ústavnej sťažnosti, ústavný súd uvádza, že v týchto prípadoch nešlo o analogickú situáciu.

V oboch konaniach ústavnou sťažnosťou namietané rozhodnutie nebolo totiž rozhodnutím vydaným v správnom súdnictve, a teda nešlo o vzťah, v ktorom by štát (orgán štátnej správy) vystupoval ako subjekt verejného práva a súčasne ako nositeľ verejnej moci.

Tieto subjekty sa domáhali ochrany svojich práv, ktoré mali byť, resp. boli porušené v konaniach všeobecných súdov, kde sa rozhodovalo o sporoch, ktoré mali základ v súkromnom práve, resp. ktoré sa týkali uplatňovania majetkových nárokov v riadnom sporovom konaní [žaloba o zaplatenie sumy zodpovedajúcej neoprávnene poskytnutej štátnej pomoci, ktorú jej poskytovateľ (Daňový úrad Košice IV) vymáhal od jej príjemcu na základe rozhodnutia Komisie Európskych spoločenstiev v Bruseli, resp. antidiskriminačné žaloby sudcov proti Slovenskej republike ako ich „zamestnávateľovi“].

V týchto prípadoch teda v zhode s už uvádzanou judikatúrou nebolo vylúčené, aby sa tieto osoby, resp. orgány domáhali ochrany v konaní pred ústavným súdom podľa čl. 127 ústavy.

25. Sťažovateľom uvedené námietky (body 6 a 7) však z uvedených dôvodov nemôžu byť dôvodom na prijatie ústavnej sťažnosti v danej veci a hoci sa môžu pre sťažovateľa javiť ako závažnej povahy, ich dosah nemá schopnosť poškodiť jeho v bode 1 označené práva, pretože nie je ich nositeľom.

26. Ústavný súd aj v tejto veci považuje sťažovateľa za zjavne neoprávnenú osobu na podanie ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ústavy, a preto ju odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. e) zákona o ústavnom súde.

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

V Košiciach 13. februára 2020

Miroslav Duriš
predseda senátu