

Odôvodnenie:

I.

Ústavné sťažnosti sťažovateľov a skutkový stav veci

1. Ústavnou sťažnosťou sťažovateľa 1 doručenou ústavnému súdu 2. mája 2025, sťažovateľa 2 doručenou ústavnému súdu 20. mája 2025, sťažovateľa 3 doručenou ústavnému súdu 9. júna 2025, sťažovateľa 4 doručenou ústavnému súdu 10. júla 2025, sťažovateľa 5 doručenou ústavnému súdu 29. júla 2025 a sťažovateľa 6 doručenou ústavnému súdu 9. septembra 2025 sa sťažovatelia totožne domáhajú vyslovenia 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“) samostatne, ako aj v spojení s právom na rovnaké zaobchádzanie a zákaz diskriminácie podľa čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy a podľa čl. 14 dohovoru jednotlivo označenými uzneseniami krajského súdu a uzneseniami najvyššieho súdu vydanými v konaní o nariadenie neodkladného opatrenia. Zhodne navrhujú, aby ústavný súd zrušil napadnuté uznesenia krajského súdu a najvyššieho súdu a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie a rozhodnutie. Žiadajú aj priznanie náhrady trov konania.

2. Sťažovatelia taktiež zhodne navrhujú, aby ústavný súd pred rozhodnutím vo veci samej prerušil konanie na účely podania návrhu Súdnemu dvoru Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) na začatie prejudiciálneho konania podľa čl. 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „Zmluva“), ktorému predloží v petite ústavných sťažností špecifikovanú prejudiciálnu otázku v znení *«Má sa čl. 21 ods. 6 Smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie (Ú. v. EÚ L 305, 26.11.2019) v znení nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2020/1503 zo 7. októbra 2020 (Ú. v. EÚ L 347, 20. 10. 2022) vo svetle bodu 96 preambuly tejto smernice vykladať tak, že sa za „predbežné opatrenie“ voči odvetným opatreniam splňajúce požiadavky tejto smernice považuje aj taký prostriedok nápravy, ktorý nie je nahlasujúcej osobe (chránenému oznamovateľovi závažnej protispoločenskej činnosti) dostupný bezprostredne po nadobudnutí právnych účinkov (vykonateľnosti) odvetného opatrenia, ale (i) až po vyčerpaní dostupných opravných prostriedkov voči takémuto odvetnému opatreniu, o ktorých rozhoduje samotný zamestnávateľ, resp. príslušný orgán v rámci štruktúry zamestnávateľa, t. j. samotný vykonávateľ odvetného opatrenia, zatiaľ čo sa odvetné opatrenie voči nahlasujúcej osobe nepretržite uplatňuje a vykonáva a (ii) o ktorom nezávislý a nestranný orgán (súd) môže rozhodnúť najskôr po uplynutí viac ako 3,5 mesiaca od začatia vykonávania odvetného opatrenia voči nahlasujúcej osobe? Má na tento záver vplyv, že podľa vnútroštátneho práva existuje aj iné predbežné opatrenie, ktoré je nahlasujúcej osobe dostupné ihneď po nadobudnutí právnych účinkov (vykonateľnosti) odvetného opatrenia a o ktorom je zároveň príslušný súd povinný rozhodnúť do 30 dní od podania návrhu, avšak pre nahlasujúcu osobu, ktorá je v postavení policajta, nie je takéto predbežné opatrenie podľa výkladu vnútroštátnych súdov prípustné, hoci vnútroštátne právo osoby v tomto postavení z režimu právnej ochrany nahlasujúcich osôb žiadnym spôsobom nevylučuje ani rozsah ich ochrany oproti ostatným nahlasujúcim osobám žiadnym spôsobom neobmedzuje?»,* a to až do právoplatného skončenia prejudiciálneho konania.

3. Ústavné sťažnosti sťažovateľov, ktorých veci spolu skutkovo a právne súvisia, ústavný súd z dôvodu procesnej ekonómie postupne spojil na spoločné konanie ďalej vedené pod sp. zn. Rvp 1136/2025; (i) uznesením č. k. I. ÚS 384/2025-21 z 12. júna 2025, (ii) uznesením č. k. I. ÚS 457/2025-21 zo 6. augusta 2025, (iii) uznesením č. k. PLs. ÚS 44/2025-7 z 10. septembra 2025, (iv) uznesením č. k. PLs. ÚS 57/2025-5 z 24. septembra 2025 a (v) uznesením č. k. PLs. ÚS 64/2025-5 z 1. októbra 2025.

4. Sťažovatelia sú zamestnancami Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „žalovaný“) v stálej štátnej službe ako príslušníci Policajného zboru podľa zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnej službe policajtov“) zaradení v rôznych funkciách odboru bývalej národnej kriminálnej agentúry Prezídia Policajného zboru.

5. Personálnymi rozkazmi žalovaného z 27. októbra 2023 boli sťažovatelia (1 až 5) dočasne pozbavení výkonu štátnej služby 27. októbra 2023 do právoplatného skončenia trestného stíhania podľa § 46 ods. 1 písm. b) a ods. 2 zákona o štátnej službe policajtov. Dňom 27. októbra 2023 sa sťažovateľom poskytol služobný plat vo výške minimálnej mzdy zvýšenej o 10 % priznaného služobného platu na každú vyživovanú osobu, najviac do výšky 70 % priznaného služobného platu. Podľa personálnych rozkazov vydal v septembri 2021 vyšetrovateľ Policajného zboru proti sťažovateľom obvinenia z trestných činov zneužívania právomoci verejného činiteľa a marenia spravodlivosti. Z personálnych rozkazov ďalej vyplýva, že ďalšie ponechanie sťažovateľov vo výkone štátnej služby by podľa žalovaného ohrozovalo dôležitý záujem štátnej služby a priebeh objasňovania ich konania.

5.1. K namietanému porušeniu subjektívnych práv sťažovateľa 6 malo dôjsť najskôr vydaním (i) organizačného opatrenia žalovaného z 21. novembra 2023, ktorým bola sťažovateľovi 6 zrušená jeho funkcia. Následne vydaním (ii) personálneho rozkazu riaditeľa Úradu inšpekčnej služby z 28. novembra 2023 spolu s (iii) personálnym rozkazom riaditeľa Okresného riaditeľstva Policajného zboru v Bánovciach nad Bebravou bol z jeho doterajšej vyššej pracovnej pozície s miestom výkonu práce v Bratislave odvolaný a preradený na Okresné riaditeľstvo Policajného zboru v Bánovciach nad Bebravou účinným od 1. decembra 2023 na nižšiu pracovnú pozíciu so zníženým služobným platom.

6. Vydaniu personálnych rozkazov predchádzalo vydanie opatrení bývalého Úradu špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky 5. októbra 2023, ktorým podľa § 4 ods. 1 zákona č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane oznamovateľov“) poskytol sťažovateľom ochranu oznamovateľov, ktorí podali kvalifikované oznámenie o závažnej protispoločenskej činnosti v rozsahu uvedenom v § 7 tohto zákona.

7. V nadväznosti na uvedené skutočnosti sa sťažovatelia samostatnými návrhmi na nariadenie neodkladného opatrenia domáhali, aby súd uložil žalovanému povinnosť (i) zdržať sa uplatňovania a výkonu personálneho rozkazu žalovaného (organizačného opatrenia) a (ii) poskytnúť sťažovateľom časť pracovnej odmeny a príspevku na bývanie spolu s úrokom z omeškania. Argumentovali tým, že postihujúce pracovnoprávne úkony boli proti nim vydané bez predchádzajúceho súhlasu Úradu na ochranu oznamovateľov (ďalej len „úrad“) a bez toho,

aby žalovaný v konaní pred úradom preukázal, že tieto nemajú žiadnu príčinnú súvislosť s ich kvalifikovaným oznámením (§ 7 ods. 5 zákona o ochrane oznamovateľov). Potrebu bezodkladnej úpravy pomerov odôvodňovali obzvlášť nepriaznivými účinkami najmä v podobe nemožnosti vykonávať službu policajta, naplnením vyhrážok dlhodobu a verejne adresovanými politikmi a ich verejnou ostrakizáciou, vyplácaním zníženého služobného platu na úroveň blízku minimálnej mzde a povinnosťou zdržiavať sa na určenom mieste.

8. V prípade sťažovateľov 1, 3, 5 a 6 Mestský súd Bratislava IV (ďalej len „mestský súd“) svojimi uzneseniami návrhy na nariadenie neodkladného opatrenia zamietol, ktoré následne krajský súd napadnutými uzneseniami potvrdil ako vecne správne. Naopak, v prípade sťažovateľov 2 a 4 mestský súd nariadil neodkladné opatrenie a uložil žalovanému povinnosť zdržať sa uplatňovania a výkonu personálneho rozkazu proti sťažovateľom 2 a 4 a súčasne poučil žalovaného o možnosti podať žalobu proti týmto sťažovateľom, ktorou sa bude domáhať určenia, že vydaním personálneho rozkazu neporušil zásadu rovnakého zaobchádzania vo vzťahu k nim. Na odvolanie žalovaného však krajský súd napadnutými uzneseniami zmenil uznesenia mestského súdu tak, že návrhy sťažovateľov 2 a 4 zamietol v celom rozsahu.

9. Sťažovatelia samostatne podali dovolania podľa § 420 písm. f) Civilného sporového poriadku (ďalej aj „CSP“), ktoré najvyšší súd napadnutými uzneseniami odmietol postupom podľa § 447 písm. c) CSP ako procesne neprípustné. S akcentom na verejnoprávny charakter služobného pomeru policajtov a na zákon o štátnej službe policajtov najvyšší súd (v názorovej zhode s odvolacím súdom) potvrdil:

- že úspešnosť návrhu sťažovateľov nebolo možné priznať a vydať neodkladné opatrenie, pretože jeho základ – zákonnosť personálneho rozkazu – tvoria nároky z verejného práva, ktorým procesnú ochranu zabezpečuje správne súdnictvo inštitútmi, ktoré upravuje, inak by došlo k neprípustnému zásahu do právomoci správneho súdnictva, ako aj k oslabeniu princípu právnej istoty;
- že ochrana sťažovateľov v pozícii chránených oznamovateľov pred odvetnými opatreniami zamestnávateľa odkladným účinkom správnej žaloby má prednosť pred ochranou neodkladnými opatreniami, keďže zákonná úprava služobného pomeru policajtov im poskytuje nižšiu mieru ochrany, než je tomu u zamestnancov v pracovnom pomere;
- že nebolo pre účely neodkladného opatrenia dostatočne osvedčené vydanie personálneho rozkazu žalovaným z dôvodu podania oznámenia o protispoločenskej činnosti sťažovateľmi, teda nebolo možné dostatočne spoľahlivo usúdiť, že zo strany žalovaného došlo k diskriminačnému konaniu, keďže pokladom na personálne rozkazy bola existencia vykonateľných uznesení o vznesení obvinenia proti sťažovateľom, ktorá je nezávislá od vôle žalovaného.

II.

Argumentácia sťažovateľov

10. Sťažovatelia v ústavných sťažnostiach vyjadrujú presvedčenie, že civilný súd má právomoc aj kompetenciu nariadiť požadované neodkladné opatrenie. V priebehu konania pred všeobecnými súdmi poukazovali a aj pred ústavným súdom poukazujú na smernicu Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1937 z 23. októbra 2019 o ochrane osôb, ktoré nahlasujú porušenia práva Únie

(ďalej len „smernica“), ktorej ustanovenia predpokladajú poskytovanie rýchlej a účinnej ochrany chránenému oznamovateľovi. V tejto súvislosti zastávajú názor, že právna ochrana poskytovaná inštitútmi správneho práva (rozklad a odkladný účinok správnej žaloby) z hľadiska ich neskorej dostupnosti nespĺňa požiadavky smernice. Súčasne sťažovatelia tvrdia, že na policajtov sa v plnom rozsahu vzťahuje ochrana oznamovateľov vrátane predbežnej ochrany neodkladným opatrením (§ 12 ods. 5 a 6 zákona o ochrane oznamovateľov). Tiež zdôrazňujú, že vo vzťahu k policajtom nie je pôsobnosť zákona o ochrane oznamovateľov žiadnym spôsobom zúžená ani znížená.

11. Ťažisková sťažnostná argumentácia sa premieta v troch základných líniách takto:

- napadnuté uznesenia krajského súdu a najvyššieho súdu porušujú zákaz diskriminácie svojvoľným a nezákonným znížením miery ochrany poskytovanej im zákonom o ochrane oznamovateľov ako chráneným oznamovateľom závažnej protispoločenskej činnosti výlučne z dôvodu ich postavenia ako policajtov, a to odopretím prístupu k neodkladnej súdnej ochrane podľa § 324 a nasl. CSP s tvrdením, že im postačuje nižšia miera súdnej ochrany oproti iným chráneným oznamovateľom, ktorí sú zamestnancami v pracovnom pomere;

- konajúce súdy ústavne neudržateľne odmietajú vykonať svoju právomoc s odkazom, že navrhované neodkladné opatrenie by bránilo vo výkone právomoci iného orgánu verejnej moci, čím svojvoľne a diskriminačne odopierajú sťažovateľom (policajtom) súdnu ochranu pred porušovaním zásady rovnakého zaobchádzania vyplývajúcu z § 2a ods. 2 zákona o štátnej službe policajtov v spojení so zákonom č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „antidiskriminačný zákon“) v služobnom pomere, ak je civilný súd výlučne kompetentným orgánom na poskytnutie tejto ochrany;

- konajúce súdy v napadnutých rozhodnutiach neposkytujú žiadnu odpoveď na podstatné námietky sťažovateľov o porušení povinnosti žalovaným podľa § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov, keď nepožiadal úrad o udelenie súhlasu s pracovnoprávnym úkonom (personálnym rozkazom), teda žalovaný doteraz v konaní podľa § 7 ods. 5 zákona o ochrane oznamovateľov nevyvrátil (nepreukázal), že personálne rozkazy nemajú žiadnu príčinnú súvislosť s kvalifikovanými oznámeniami sťažovateľov, a preto ide o odvetné opatrenie žalovaného urobené proti sťažovateľom. Z tohto dôvodu považujú napadnuté uznesenia za arbitrárne a nepreskúmateľné.

12. Okrem toho sťažovatelia 2, 4 a 5 namietajú aj svojvoľný argument konajúcich súdov, ktorým v rozpore so zákonom o ochrane oznamovateľov zbavujú *en bloc* právnej ochrany všetkých oznamovateľov, ktorí podajú oznámenie alebo kvalifikované oznámenie o protispoločenskej činnosti, ktoré však nesmeruje priamo proti nadriadenému. Sťažovatelia 2 a 3 pridávajú ešte ďalšiu argumentačnú líniu spočívajúcu v námietke nepresvedčivosti a nepreskúmateľnosti napadnutého uznesenia krajského súdu, ktorý doslovne prevzal podstatné časti odôvodnenia z uznesenia iného senátu krajského súdu, čo vyvoláva pochybnosť, či sa danou vecou riadne zaoberal.

13. Podľa názoru sťažovateľov má ústavný súd povinnosť podať návrh na začatie prejudiciálneho konania v otázke výkladu smernice pred Súdnym dvorom (por. bod 2 tohto uznesenia, pozn.), keďže ide o právny predpis Európskej únie nevyhnutný pre rozhodnutie pri neexistencii žiadnej z výnimiek z povinnosti podľa čl. 267 Zmluvy. Výkladom smernice, a to v kontexte potreby rýchleho a účinného prístupu oznamovateľov závažnej protispoločenskej činnosti k nápravným

opatreniam proti odvetným opatreniam, sa všeobecné súdy napriek námietkam sťažovateľov nezaoberali, hoci ide o zásadnú otázku pre celý priebeh konania. Pripomínajú, že ochrana odkladným účinkom správnej žaloby nie je rovnako ani porovnateľne rýchla ako nariadenie neodkladného opatrenia civilným súdom.

14. Odlišnosť od nálezu sp. zn. I. ÚS 220/2025 z 27. marca 2025, ktorým ústavný súd odmietol ústavnú sťažnosť iného sťažovateľa – príslušníka Policajného zboru (chráneného oznamovateľa) personálnym rozkazom postaveného mimo službu – sťažovatelia identifikujú jednak v rozsahu označenia základných práv a slobôd, ktorých porušenia tvrdia, v dôvodoch ústavnej sťažnosti a súčasne aj v podaní podnetu na podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania. Dodávajú, že ústavný súd sa v tomto uznesení nezaoberal otázkami, ktoré sú pre predmetné konanie zásadné, resp. nezohľadnil ani osobitnú úpravu ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti, ani smernicou poskytovaný štandard ochrany chránených oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

III.

Predbežné prerokovanie ústavných sťažností

III.1. K namietanému porušeniu základných práv podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 14 dohovoru napadnutými uzneseniami krajského súdu a najvyššieho súdu:

15. V predmetnej veci sa prelína otázka (i) súdneho posudzovania návrhu na nariadenie neodkladného opatrenia policajtov v služobnom pomere, ktorého základ tvoria (ii) nároky z verejného práva, a to osobitne vo vzťahu k (iii) ochrane sťažovateľov v chránenej pozícii oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Ústavný súd sa v plnom rozsahu hlási k tomu, že vnútroštátna inštitucionálna ochrana práv a oprávnených záujmov oznamovateľov protispoločenskej činnosti (policajtov nevynímajúc) pred odvetnými opatreniami a jej praktické uplatňovanie má v zmysle európskej smernice požívať vysokú úroveň, sledujúc významnú celospoločenskú hodnotu efektívneho boja proti korupcii nielen v súkromnej, ale aj vo verejnej sfére. Komponentom tejto ochrany preto musí byť aj riadna súdna procedurálna ochrana.

16. Ústavnoprávna dimenzia tejto veci je daná tým, že princíp materiálneho právneho štátu chránený v čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy sa premieta (aj) v kompetenčných, inštitucionálno-organizačných a procedurálnych aspektoch spätých s výkonom súdnictva, ktorý vytvára ústavnoprávny základ pre uplatnenie individuálneho verejného práva na prístup k súdu v čl. 46 ods. 1 ústavy. Vec je z ústavnoprávneho hľadiska významná práve „stretom“ jednotlivých oblastí výkonu súdnictva podľa čl. 142 ods. 1 ústavy, a to (i) civilného súdnictva (*návrh na nariadenie neodkladného opatrenia*) a (ii) správneho súdnictva (*preskúmanie personálneho rozkazu ako individuálneho správneho aktu*).

17. Skutkové okolnosti tejto veci naznačujú, že vyriešenie otázky zaradenia do rozhodovania civilnej či správnej oblasti z pohľadu zabezpečenia záruk spravodlivého súdneho procesu (čl. 46 ods. 1 ústavy, čl. 6 ods. 1 dohovoru) nemusí byť v aplikačnej praxi zakaždým zjavné. Modelovým príkladom „zložitosti“ práva, konfliktu hodnôt a princípov uznávaných v slovenskom (aj európskom) právnom systéme, je prípad sťažovateľov – policajtov dočasne pozbavených výkonu funkcie do právoplatného skončenia trestného stíhania, ktorým aj napriek špecifikám

ich služobného pomeru patrí ochrana podľa antidiskriminačného zákona a zákona o ochrane oznamovateľov.

18. Kontextuálne, na pozadí tohto zásadného právneho „sporu“ – či môže civilný súd v štádiu predbežnej ochrany nariadiť neodkladné opatrenie postupom podľa Civilného sporového poriadku, ktorého základom je administratívne rozhodnutie vydané v administratívnom konaní – ústavný súd identifikoval dve diametrálne právne tendencie.

18.1. Na strane sťažovateľov prevláda argumentačná snaha o presadenie aktivistického prístupu k veci, a to v prospech nariadenia rýchlejšej, efektívnejšej predbežnej ochrany neodkladným opatrením podľa Civilného sporového poriadku s akcentom na ochranu pred diskrimináciou a na ochranu oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

18.2. Civilné súdy v odôvodneniach napadnutých rozhodnutí, naopak, na dosiahnutie vyváženej medzi rôznymi hodnotami právneho poriadku, nasledujúce ustálenú judikatúru najvyšších vnútroštátnych súdnych autorít v skutkovo podobných prípadoch, sebaobmedzujúco zotrvali na názore, že hoci disponujú právomocou návrh vecne prejednať, nariadeniu neodkladného opatrenia bráni iná prekážka, ktorou je neprípustný zásah do kompetenčného rámca vyhradeného inému orgánu verejnej moci. S rešpektom k princípu právnej istoty a s poukazom na rozšírenú subsidiaritu nariadenia neodkladného opatrenia (§ 324 ods. 3 CSP) vyhodnotili, že odkladný účinok správnej žaloby podľa Správneho súdneho poriadku ako ekvivalent predbežných opatrení v civilnom sporovom konaní možno aj v intenciách smernice považovať za účinný a efektívny prostriedok ich ochrany v pozícii chránených oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Ďalší nosný dôvod napadnutých rozhodnutí spočíval v tom, že nebolo možné dostatočne spoľahlivo usúdiť, že zo strany žalovaného došlo k diskriminačnému konaniu, ak personálny rozkaz bol vydaný z iného dôvodu uvedeného v § 46 ods. 1 zákona o štátnej službe policajtov.

19. Naznačenú interpretačnú a aplikačnú neistotu, najmä pokiaľ ide inštitucionálno-organizačné otázky rozhraničenia kompetencie medzi civilným a správnym súdnictvom z ústavnoprávnej perspektívy, ústavný súd ozrejmil už v uznesení sp. zn. I. ÚS 220/2025 z 27. marca 2025 (ZNaU č. 12/2025) vydanom v konaní o skutkovo a právne podobnej ústavnej sťažnosti iného policajta v služobnom pomere. Týmto akceptoval právny názor všeobecného súdu, podľa ktorého *„neodkladným opatrením nemožno odnímať účinky rozhodnutiam alebo iným individuálnym správnym aktom vydaným pri výkone verejnej moci, prípadne meniť ich obsah...“*.

20. Vzhľadom na prevalentnú skutkovú a právnu podobnosť oboch vecí ústavný súd považuje za potrebné primerane aplikovať už skôr vyslovený ústavnoprávny výklad, najmä pokiaľ ide o stret oboch súdnych oblastí (civilnej a správnej), aj na posudzovanú vec sťažovateľov. Aj z dôvodu precedentnej záväznosti judikatúry ústavného súdu možno vyhodnotiť, že zásadný záver konajúcich súdov vyjadrený v napadnutých rozhodnutiach o nemožnosti nariadiť neodkladné opatrenia, ak jeho základ tvoria nároky z verejného práva, nemožno samo osebe interpretovať tak, že sťažovateľom bolo znemožnené uplatnenie individuálneho verejného práva na prístup k súdu, najmä ak v právnom poriadku koexistuje možnosť požiadať o priznanie odkladného účinku správnej žaloby v správnom súdnom konaní.

21. Podstata týchto ústavných sťažností však tkvie v tvrdení sťažovateľov, že civilné súdy tým, že odopreli z pohľadu sťažovateľov prístup k rýchlej a efektívnej civilnej súdnej ochrane z dôvodu ich postavenia (policajti v služobnom pomere), konali diskriminačne. Ústavný súd zo sťažostnej

argumentácie ustálil pre vec podstatnú námietku, že spôsob, akým civilné sudy posúdili vlastné kompetenčné limity s následkom neposkytnutia predbežnej súdnej ochrany, a to bez opory v zákone o ochrane oznamovateľov a bez legitímneho cieľa, porušili základné právo sťažovateľov na ich prístup k súdu.

22. Pokiaľ sťažovatelia tvrdia, že sudy im odopreli prístup k súdu, tento argument nezaväži, pretože je nepresný. V snahe autenticky porozumieť sťažnostnej argumentácii ústavný súd postrehol nespokojnosť sťažovateľov smerujúcu k negatívnemu (zamietavému) výsledku tohto konania. Z obsahu napadnutých rozhodnutí je pritom ústavnému súdu zrejmé, že sudy im prístup k súdu neodopreli a ich návrhmi sa riadne zaoberali z hľadiska ich vecnej opodstatnenosti (por. bod 18.2 tohto uznesenia, pozn.). Preto možno súhlasiť s názorom súdov, že zamietnutie návrhu samo osebe nemôže predstavovať zásah do ich práv (sťažovateľmi artikulovanú diskrimináciu v spojení so základným právom na prístup k súdnej ochrane), keďže súčasťou práva na spravodlivé súdne konanie nie je právo na vyhovenie podanému návrhu.

23. Odôvodneniam napadnutých uznesení nezodpovedá ani tvrdenie sťažovateľov, že sudy nezohľadnili osobitnú zákonnú úpravu ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti. Sudy pritom uznali, že sťažovateľom aj napriek špecifikám služobného pomeru patrí ochrana podľa antidiskriminačného zákona, podľa zákona o ochrane oznamovateľov, a aj z uvedených hľadísk pristúpil k prieskumu predpokladov na nariadenie neodkladného opatrenia. Tvrdenie sťažovateľov o zúžení miery ochrany poskytovanej chráneným oznamovateľom v postavení policajtov nie je taktiež priliehavé, ak sa sudy vyjadrili, že policajti nie sú z tohto režimu vyňatí (por. napr. bod 26 uznesenia krajského súdu sp. zn. 8CoPr/14/2023, bod 19 uznesenia krajského súdu sp. zn. 15CoPr/15/2023).

24. Sťažovatelia tiež argumentujú, že pre protichodnosť záverov súdov im nie je zrejmé, či by sudy vôbec mohli poskytnúť neodkladnú súdnu ochranu, ak by zistili, že žalovaný v príčinnej súvislosti s postavením sťažovateľov ako chránených oznamovateľov porušil zásadu rovnakého zaobchádzania. Podľa názoru ústavného súdu ide o hypotetickú konštrukciu opomínajúcu základný koncept toho, čo civilné sudy riešili ako zásadné pre vyhodnotenie jedného z predpokladov nariadenia neodkladného opatrenia vo veci – a to skutočnosť, že z procesu „spravdepodobňovania“ nevyplývalo, že by došlo k diskriminačnému konaniu vydaním personálneho rozkazu z dôvodu vykonania oznámenia protispoločenskej činnosti, ak je právnym základom vydania personálneho rozkazu § 46 ods. 1 zákona o štátnej službe policajtov.

25. Ďalej sťažovatelia odôvodňujú, že ochrana odkladným účinkom správnej žaloby pred odvetným pracovnoprávnym úkonom nie je rovnako ani porovnateľne rýchla (sťažovateľmi tvrdených 3,5 mesiaca, resp. 4,5 mesiaca) ako ochrana neodkladným opatrením (30 dní). Obdobne, aj v konaní pred civilnými súdmi argumentovali tým, že v súlade so smernicou je jediným efektívnym prostriedkom na ochranu ich práv neodkladné opatrenie, s čím sa konajúce sudy – odkazujúce na vec relevantnú judikatúru ústavného súdu o povahe inštitútu odkladného účinku správnej žaloby (I. ÚS 53/2018) a o rozšírenej subsidiarite nariadenia neodkladných opatrení (IV. ÚS 13/2020) – nestotožnili.

26. Na podporu správnosti tvrdenia všeobecných súdov akceptujúcich odkladný účinok správnej žaloby za účinný a efektívny prostriedok ochrany policajtov ako chránených oznamovateľov v intenciách smernice je potrebné opäť poukázať na uznesenie ústavného súdu sp. zn.

I. ÚS 212/2025 z 27. marca 2025, podľa ktorého v správnom súdnictve plní odkladný účinok správnej žaloby (§ 184 a nasl. Správneho súdneho poriadku) obdobnú funkciu ako neodkladné opatrenie (por. bod 26). Ústavný súd sa v plnom rozsahu k tomuto názoru prikláňa, aj pokiaľ ide o použitie v tejto veci. Aj keď je naliehavosť efektívnej procesnej ochrany prostredníctvom neodkladného opatrenia jeho imanentným pojmom, je vhodné upriamiť pozornosť na skutočnosť, že hľadanie potenciálne časovo najskoršieho prostriedku ochrany policajtov (ako účinného a efektívneho prostriedku ochrany) je usmerňované limitmi čl. 2 ods. 2 ústavy, ktoré sa nedajú svojvoľne prelomiť či obísť. Uprednostneniu inštitútu civilného práva procesného (neodkladné opatrenie) pred prostriedkom správneho súdneho konania (odkladný účinok správnej žaloby) tak v prípade sťažovateľov bránia uvedené ústavné bariéry, ktoré bez explicitného ústavného či zákonného splnomocnenia nedovoľujú miešať právomoc civilného a správneho súdu, aj keby sa tým mal sledovať legitímny cieľ. V nadväznosti na túto okolnosť je potom rozhodné individuálne a izolované posúdenie skutočnosti, či odklad správnej žaloby *ipso facto* spĺňa kritérium efektívneho a účinného prostriedku ochrany oznamovateľov (nie, či existuje iný rýchlejší prostriedok v inom právnom odvetví či pred akýmkoľvek iných orgánom verejnej moci), na čo príslušné súdy poskytli vo veciach sťažovateľov po adekvátnom právnom rozbere ústavne udržateľnú odpoveď s kladným výsledkom. Nič na tom nemení ani osobitná právna úprava ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti či smernicou poskytovaný (minimálny) štandard ochrany chránených oznamovateľov protispoločenskej činnosti.

27. Neposkytnutie žiadnej odpovede od civilných súdov na podstatný argument sťažovateľov, že žalovaný nepožiadal úrad o udelenie súhlasu s personálnym rozkazom v súlade s postupom predpokladaným v § 7 ods. 1 zákona o ochrane oznamovateľov, predstavuje ďalšiu z rozhodujúcich sťažnostných námietok, s ktorou sa sťažovatelia obrátili na ústavný súd. Je však potrebné zdôrazniť, že takto nastolená otázka patrí len a výlučne do vecného prieskumu správneho súdneho konania. Jedine správny súd je oprávnený preskúmať zákonnosť personálneho rozkazu žalovaného (aj z pohľadu zákona o ochrane oznamovateľov) v správnom súdnom konaní, keďže ide o administratívne rozhodnutie vydané v administratívnom konaní. Sťažnostná námietka o arbitrárnosti napadnutých civilných rozhodnutí pre neposkytnutie odpovede na vznesený argument (o nedodržaní zákona o ochrane oznamovateľov v administratívnom konaní) nie je dôvodná, keďže otázka zákonnosti administratívneho rozhodnutia nemôže byť riešená v civilnom súdnom konaní.

28. Ústavnému súdu ani inštitucionálne či procedurálne neprináleží takto predčasne vstupovať na pôdu právomoci všeobecného súdnictva a *ad hoc* vysloviť právny názor na tvrdené vady konania pred žalovaným (absencia súhlasu úradu s personálnym rozkazom). Ústavný súd musí správnomu súdu poskytnúť príležitosť plne rozvinúť svoju právomoc, keďže aj tomuto súdu patrí možnosť a povinnosť poskytnúť ochranu základným právam sťažovateľov v medziach zákonom zverených kompetencií. Táto ochrana je v rámci vzťahu medzi všeobecnými súdmi a ústavným súdom podľa princípu subsidiarity delená a postupná, nie delená a súbežná. Ústavný súd nie je súčasťou systému všeobecného súdnictva a jeho právomoc nastupuje spravidla až vtedy, ak sťažovateľ pred všeobecnými súdmi vyčerpá všetky účinné prostriedky nápravy vo vzťahu ku konaniu, resp. rozhodnutiu ako celku.

29. Pokiaľ ide o ďalšiu argumentáciu niektorých zo sťažovateľov (por. bod 12 tohto uznesenia, pozn.), ústavný súd najprv k námietke svojvoľného argumentu súdov zbavujúceho *en bloc* správnej

ochrany podstatnej časti oznamovateľov uvádza, že z kontextu odôvodnenia vyplýva, že sťažovateľmi namietaná úvaha civilných súdov nie je zásadnou a rozhodujúcou časťou napadnutých rozhodnutí, ale svojou parciálnou povahou dotvára „mozaiku“ jedného z hlavných záverov súdov o neosvedčení diskriminačného konania žalovaného (por. bod 18.2. tohto uznesenia, pozn.), ktorý sa ústavnému súdu nejaví vzhľadom na okolnosti tejto veci ako arbitrárny. Vo vzťahu k námietke sťažovateľov 2 a 3 o nepresvedčivosti a nepreskúmateľnosti napadnutých rozhodnutí krajského súdu v dôsledku prevzatia argumentácie z iného jeho rozhodnutia sa ústavný súd plne stotožňuje s názorom najvyššieho súdu, že takýto postup nedosahuje intenzitu porušenia práva na spravodlivý proces (bod 16 uznesenia sp. zn. 2CdoPr/9/2024). V tejto súvislosti sa žiada uviesť, že v skutkovo a právne obdobných prípadoch žalobcov, ktorí boli zastúpení tým istým právnym zástupcom a ktorí v súlade s dispozičným princípom vymedzili zásadne identické žalobné nároky voči žalovanému, a to na základe obdobných žalobných dôvodov, nie je možné a ani účelné vylúčiť, že iný senát toho istého súdu (v danom prípade krajského súdu) „prevezme“ už skôr formulovanú argumentáciu iného senátu do odôvodnenia svojho rozhodnutia. Ústavný súd preto nevhliadol také porušenie práva na riadne odôvodnenie rozhodnutia ako jedného z procesných požiadaviek na zabezpečenie práva na spravodlivé súdne konanie, pre ktoré by bolo potrebné aktivovať vlastnú kasačnú právomoc.

30. Po pomerne rozsiahlom odôvodnení tohto uznesenia sa ústavnému súdu žiada v závere zhrnúť z celej šírky posudzovanej mnohovrstvej veci sťažovateľov jej samotnú podstatu. Na miske váh, ktorá reprezentuje dôvody na neposkytnutie predbežnej ochrany pred odvetnými opatreniami žalovaného prostriedkami podľa Civilného sporového poriadku, pomyselné „leží“ príliš úzky manévrovací priestor civilných súdov vymedzený najmä *formálnymi* mantinelmi (kompetenčné, inštitucionálno-organizačné a procedurálne pravidlá), ktoré boli objektívne dané samotnou verejnoprávnou povahou predmetu prieskumu. Nemožno opomenúť ani na to nadväzujúce *materiálne* mantinely – vyplývajúce z obsahu posudzovaných individuálnych správnych aktov, založené na objektívnych dôvodoch (§ 46 ods. 1 zákona o štátnej službe policajtov), ktoré oslabili opodstatnenosť tvrdeného diskriminačného konania pre oznámenie o protispoločenskej činnosti. V prospech zamietnutia návrhov sťažovateľov možno poukázať aj na skutočnosť, že sledovaný účel neodkladného opatrenia možno uspokojivo dosiahnuť aj využitím predbežnej právnej ochrany prostriedkami správneho súdnictva.

31. Hoci aj na druhú pomyselnú miskú váh „položíme“ potrebu vysokej miery ochrany oznamovateľov protispoločenskej činnosti, zastrešenú európskym právom, a významný verejný záujem ňou sledovaný, v okolnostiach konkrétneho prípadu je z dostatočne zrozumiteľných, jasných a preskúmateľných dôvodov v napadnutých rozhodnutiach civilných súdov zrejmé, že práve pod ich ťarchou sa misky váh rôznych hodnôt v právnom štáte vychýlili v prospech neposkytnutia predbežnej ochrany prostriedkami civilného práva.

32. Manévrovací priestor ústavného súdu v tejto veci sťažovateľov je bezprostredne ovplyvnený aj skorším uznesením sp. zn. I. ÚS 212/2025 z 27. marca 2025 a jeho vlastným ústavnoprávnym výkladom k otázkam nastoleným aj v tomto konaní o ústavných sťažnostiach sťažovateľov. V tejto súvislosti ostáva ústavnému súdu konštatovanie, že riadnej predčasnej súdnej procedurálnej ochrane oznamovateľov – policajtov – pred odvetnými opatreniami zamestnávateľa primerane zodpovedá inštitút odkladného účinku správnej žaloby.

33. Vo vzťahu k napadnutým rozhodnutiam krajského súdu je potrebné ústavné sťažnosti sťažovateľov odmietnuť pre nedostatok právomoci ústavného súdu na ich prerokovanie podľa § 56 ods. 2 písm. a) 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“); výrok 1 uznesenia], keďže právomoc najvyššieho súdu rozhodnúť o dovolaní sťažovateľov v danom prípade vylučuje právomoc ústavného súdu rozhodnúť o ústavných sťažnostiach proti rozhodnutiam krajského súdu.

34. Vo vzťahu k napadnutým rozhodnutiam najvyššieho súdu tak následne treba ústavné sťažnosti sťažovateľov odmietnuť pre ich zjavnú neopodstatnenosť podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde (výrok 1 uznesenia), ktoré dáva v záujme racionality a efektivity konania ústavnému súdu právomoc posúdiť prijateľnosť návrhu pred tým, než dospeje k záveru, že o návrhu rozhodne meritórne nálezom. Za zjavne neopodstatnenú ústavný súd považuje takú sťažnosť, keď uplatnené námietky nie sú spôsobilé spochybniť ústavnosť napadnutého rozhodnutia. Tak je to aj v tomto prípade. Konštatuje, že sťažovateľmi prezentované pochybnosti o ústavnej udržateľnosti napadnutých rozhodnutí najvyššieho súdu nemôžu byť základom toho, aby bolo možné dospieť k záveru o porušení ústavného práva na spravodlivý súdny proces v spojení s právom na rovnaké zaobchádzanie a zákaz diskriminácie.

III.2. K navrhovanému prerušeniu konania a podnetu na začatie konania o predbežnej otázke podľa čl. 267 Zmluvy:

35. Podľa § 61 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže konanie prerušiť, ak rozhodne, že požiada Súdny dvor o rozhodnutie o predbežnej otázke podľa medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná.

36. Ústavný súd musí v tejto súvislosti zdôrazniť jeho úlohu ochrancu ústavnosti (čl. 124 ústavy), čo znamená, že ústavný súd posudzuje ústavnosť a do jeho právomoci nespadá podávať záväzný výklad práva Európskej únie, čo je výlučnou zodpovednosťou Súdneho dvora. Avšak aj ústavný súd sa môže pri výkone svojich právomocí dostať do situácie, keď sa na neho bude vzťahovať povinnosť predložiť prejudiciálnu otázku na rozhodnutie Súdneho dvora (pozri napr. IV. ÚS 206/08).

37. Prejudiciálna otázka predstavuje nástroj spolupráce (dialógu) medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdnym dvorom, ktorý je, ako už bolo zmienené, jediný oprávnený autoritatívne vykladať obsah práva Európskej únie. Vnútroštátne súdy sa podľa čl. 267 ods. 2 Zmluvy môžu na Súdny dvor obrátiť s otázkou vo veci výkladu či platnosti ustanovení práva Európskej únie, ak je pre riešenie veci relevantná. V prípade, ak vznikne taká otázka v rámci konania vedeného vnútroštátnym súdom poslednej inštancie, ktorého rozhodnutie nie je napadnuteľné opravnými prostriedkami vnútroštátneho práva, má takýto súd podľa čl. 267 ods. 3 Zmluvy povinnosť obrátiť sa na Súdny dvor.

38. Avšak povinnosť predložiť prejudiciálnu otázku nevzniká v každom prípade. Súdom, ktoré sú z dôvodu svojho postavenia vo vnútroštátnom súdnom systéme povinné predkladať prejudiciálne otázky, taká povinnosť nevznikne za splnenia niektorého alebo viacerých nasledujúcich predpokladov definovaných Súdnym dvorom v rozsudku CILFIT [C-283/81, Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v. Ministri of Health, (1982), EU:C:1982:335]:

- a) ak by odpoveď na prejudiciálnu otázku nemala žiadny význam pre vytvorenie právneho základu na rozhodnutie vo veci samej,
- b) ak ide o otázku, ktorá bola v skutkovo a právne podobnom prípade vyriešená Súdny dvorom, alebo o právnu otázku, ktorá sa vyriešila v judikatúre Súdneho dvora bez zreteľa na to, v akých konaniach bola predložená (princíp „*acte éclairé*“),
- c) ak je výklad práva Európskej únie taký jasný, že nevznikajú žiadne rozumné pochybnosti o výsledku (princíp „*acte clair*“ porov. rozsudok Súdneho dvora zo 6. 10. 2021, C-561/19, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi a Catania Multiservizi, bod 33).

39. K tvrdenej potrebe iniciovania prejudiciálneho konania ústavným súdom (por. bod 2 tohto uznesenia, pozn.) je nutné uviesť, že požiadavka interpretácie smernice sa prvýkrát objavila až v ústavnej sťažnosti a sťažovatelia uvedený návrh neuplatnili v konaní pred všeobecnými súdmi. Ústavný súd dáva do pozornosti, že aj vo vzťahu k argumentácii sťažovateľov týkajúcej sa potenciálneho prejudiciálneho konania sa uplatňuje tzv. kritérium materiálnej subsidiarity, ktoré znamená, že sťažovateľ môže v ústavnej sťažnosti argumentovať len tým, čím argumentoval pred všeobecnými súdmi (porov. uznesenie sp. zn. II. ÚS 191/2015). Na základe nesplnenia tohto kritéria možno konštatovať, že návrh sťažovateľov na prerušenie konania a podanie podnetu na začatie prejudiciálneho konania je možné v tejto časti odmietnuť podľa § 56 ods. 2 písm. d) zákona o ústavnom súde pre neprípustnosť (m. m. I. ÚS 561/2025).

40. Nad rámec uvedeného ústavný súd zastáva názor, že ani prípadné zodpovedanie sťažovateľmi navrhnutých otázok by nemalo vzhľadom na už uvedené dôvody ústavnej sťažnosti na ich vec žiaden objektívny dosah; sťažovatelia totiž majú v zmysle čl. 21 ods. 6 smernice prístup k nápravným opatreniam v podobe odkladného účinku správnej žaloby, ktorý všeobecné súdy a ústavný súd vyhodnotil v okolnostiach danej veci za účinný a efektívny prostriedok ich ochrany ako chránených oznamovateľov. Otázkou v navrhovanom znení sťažovatelia opomínajú podstatné dôvody, pre ktoré k nariadeniu neodkladného opatrenia nedošlo (por. bod 18.2 tohto uznesenia, pozn.).

41. Odhliadnuc od procesnej neprípustnosti posudzovaného návrhu, ústavný súd ani z vlastnej iniciatívy nenašiel žiaden dôvod na začatie konania o prejudiciálnej otázke podľa čl. 267 Zmluvy, keďže výklad práva Európskej únie nebol pre jeho rozhodnutie nevyhnutný. Z uvedených dôvodov ústavný súd zamietol návrh sťažovateľov na prerušenie konania (bod 2 výrokovej časti tohto uznesenia).

42. Keďže ústavná sťažnosť bola ako celok odmietnutá, rozhodovanie o ďalších návrhoch sťažovateľov stratilo opodstatnenie, a preto sa nimi ústavný súd už nezaoberal.

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

V Košiciach 20. novembra 2025

Jana Baricová
predsedníčka senátu