



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 489/2017-11

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 9. októbra 2017 predbežne prerokoval sťažnosť občianskeho združenia Poradňa pre občianske a ľudské práva, Krivá 23, Košice, zastúpeného advokátkou Mgr. Vandou Durbákovou, Krivá 23, Košice, vo veci namietaného porušenia základného práva na inú právnu ochranu zaručeného v čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj základného práva na rovnosť účastníkov konania zaručeného v čl. 47 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, práva na účinný prostriedok nápravy zaručeného v čl. 13 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a práva na účinnú ochranu pred všetkými činmi rasovej diskriminácie zaručeného v čl. 6 Medzinárodného dohovoru o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie postupom Okresnej prokuratúry Prešov v konaní vedenom pod sp. zn. Pd 267/16/7707 a jej prípisom o odložení podnetu z 21. februára 2017, ako aj postupom Krajskej prokuratúry v Prešove v konaní vedenom pod sp. zn. Kd 78/17/7700 a jej prípisom o odložení opakovaného podnetu z 10. apríla 2017 a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť občianskeho združenia Poradňa pre občianske a ľudské práva o d m i e t a ako neprípustnú.

Odôvodnenie:

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 17. mája 2017 doručená sťažnosť občianskeho združenia Poradňa pre občianske a ľudské práva (ďalej len „sťažovateľka“) vo veci namietaného porušenia základného práva na inú právnu ochranu zaručeného v čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), ako aj základného práva na rovnosť účastníkov konania zaručeného v čl. 47 ods. 3 ústavy, práva na účinný prostriedok nápravy zaručeného v čl. 13 dohovoru a práva na účinnú ochranu pred všetkými činmi rasovej diskriminácie zaručeného v čl. 6 Medzinárodného dohovoru o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie (ďalej len „medzinárodný dohovor“) postupom Okresnej prokuratúry Prešov (ďalej len „okresná prokuratúra“) v konaní vedenom pod sp. zn. Pd 267/16/7707 a jej prípisom o odložení podnetu z 21. februára 2017, ako aj postupom Krajskej prokuratúry v Prešove (ďalej len „krajská prokuratúra“) v konaní vedenom pod sp. zn. Kd 78/17/7700 a jej prípisom o odložení opakovaného podnetu z 10. apríla 2017.

2. Zo sťažnosti vyplýva, že podnetom podaným okresnej prokuratúre sa sťažovateľka domáhala preskúmania zákonnosti Všeobecne záväzného nariadenia mesta Prešov (ďalej len „mesto“) č. 9/2016 o poskytovaní sociálneho bývania v nájomných bytoch vo vlastníctve mesta Prešov (ďalej len „VZN“), ktoré nadobudlo účinnosť 29. júla 2016 a ktorým bolo v čl. 5 ods. 3 upravené oprávnenie primátora mesta na udelenie súhlasu pri vzájomnej výmene nájomných bytov nachádzajúcich sa na v tomto ustanovení uvedených uliciach, ktoré boli rozdelené do štyroch skupín, v rámci ktorých je výmena bytov možná so súhlasom primátora mesta. Podľa názoru sťažovateľky je VZN v uvedenom bode nezákonné z dôvodu, že pokiaľ ide o byty nachádzajúce sa v druhej skupine na ulici K Starej tehelni, v rámci ktorej je možná iba vzájomná výmena bytov nachádzajúcich sa výlučne na tejto ulici, nie však za byty z inej ulice, v dôsledku čoho podľa sťažovateľky, keďže je „... všeobecne známe, že nájomné byty na ulici K Starej tehelni v Prešove obývajú

predovšetkým obyvatelia a obyvatelky rómskej etnickej príslušnosti. Dotknuté ustanovenie teda zakonzervovalo stav mestského geta, kedy nájomcovia a nájomkyne bytov vo vlastníctve mesta, ktorým boli pridelené byty na ul. K Starej tehelni, už nemajú žiadne možnosti, aby si byt, ktorý im bol pridelený, vymenili s inými nájomníkmi/-čkami bytov v iných lokalitách mesta Prešov a mohli bývať v iných častiach mesta. Uvedeným ustanovením VZN tak definitívne došlo k zakonzervovaniu mestského rómskeho etnického geta v Prešove. Dotknuté ustanovenie VZN je tiež v rozpore s ustanovením § 715 Občianskeho zákonníka v platnom znení, pretože neprimerane a v rozpore so zákonom zužuje možnosti nájomcov/-kýň smerujúce k výmene nájomných bytov.“

Podľa sťažovateľky „... označené ustanovenie VZN zakladá nepriamu diskrimináciu obyvateľov/-liek rómskej etnickej príslušnosti a definitívne zakonzervovalo mestské rómske etnické geto v Prešove a udržiava tak rezidenčnú segregáciu v meste Prešov“.

3. Okresná prokuratúra listom č. k. Pd 267/16/7707-11 z 21. februára 2017 sťažovateľku upovedomila, že jej podnet ako nedôvodný odkladá z dôvodu nezistenia žiadnej nezákonnosti, keďže sa nepotvrdilo sťažovateľkou „... konštatované pridelenie bytov v určitých konkrétnych lokalitách mesta na základe akéhosi etnického princípu alebo na základe príslušnosti k určitej konkrétnej skupine obyvateľov za Vami opísaných diskriminačných okolností resp. z Vami uvedených segregáčnych dôvodov. Zo zabezpečených podkladov vyplynulo jediné hľadisko, na základe ktorého mesto Prešov rozhodne o pridelení nájomného bytu, a týmto je zlá sociálna situácia žiadateľa o nájomný byt... V nadväznosti na uvedené sociálne kritéria podmieňujúce prípadné pridelenie nájomného bytu, potom logicky a dôvodne nadväzujú aj podmienky prípadnej výmeny nájomných bytov medzi žiadateľmi...

Z takto formulovaných dôvodov, jednoznačne vyplýva druhové určenie bytov na výmenu podľa spôsobu financovania rekonštrukcie bytu (z dotácie štátu a finančných prostriedkov mesta), z charakteru bytu - malometrážne byty, alebo charakteru bytového domu - zmiešané bytové domy. V uvedených podmienkach som nezhliadol žiadny segregáčny charakter, pričom aj s poukazom na výnimočnosť realizovania výmen nájomných bytov nájomcami bytov (5 výmen za 5 rokov) mám za to, že daná úprava obsiahnutá VZN č. 9/2016 nie je protizákonná, práve naopak, sprehľadňuje a konkretizuje

podmienky výmeny nájomných bytov tak, aby žiadateľom bolo ešte pred samotným pridelením nájomného bytu zrejme aké nájomné byty, a v akých lokalitách môžu so súhlasom prenajímateľa, v prípade ak nájomcovia o výmenu prejavia záujem, nájomné byty vymieňať.“.

4. Z dôvodu nespokojnosti sťažovateľky so spôsobom vybavenia jej podnetu okresnou prokuratúrou sa opakovaným podnetom doručeným krajskej prokuratúre 20. marca 2017 domáhala preskúmania záverov okresnej prokuratúry, pričom krajská prokuratúra ju listom č. k. Kd 78/17/7700-6 z 10. apríla 2017 upovedomila, že jej opakovaný podnet odkladá, pretože „... ani zo strany tunajšej krajskej prokuratúry nebol zistený dôvod na zmenu stanoviska, ktoré Vám bolo oznámené listom prokurátora Okresnej prokuratúry Prešov sp. zn. Pd 267/16/7707-11 z 21.2.2017...“

Vo vzťahu k Vášmu tvrdeniu o segregácii rómskeho obyvateľstva poukazujem na to, že z ustanovenia čl. 5 ods. 3 VZN č. 9/2016 vyplýva, že byty, na ktoré sa vzájomná výmena vzťahuje, sú druhovo určené podľa spôsobu financovania ich rekonštrukcie, veľkosti bytu a charakteru bytu, bez ďalšieho bližšieho určenia skupiny obyvateľov, ktorými sú prípadne majú byť obývané.“.

5. V súvislosti s postupmi a závermi okresnej prokuratúry, ako aj krajskej prokuratúry sťažovateľka v sťažnosti okrem iného uviedla:

„V prvom rade sťažovateľka poukazuje na skutočnosť, že v podanom podnete, ako aj v opakovanom podnete namietala, že predmetné ustanovenie VZN v praxi zakladá nepriamu diskrimináciu. V tomto smere sťažovateľka poukazuje na nesprávny postup prokurátora okresnej prokuratúry ako aj prokurátorky krajskej prokuratúry vo vzťahu k namietanej nepriamej diskriminácii...“

Sťažovateľka má za to, že orgány prokuratúry sa pri preskúmaní namietanej diskriminácie úzko zamerali na zabezpečené podklady, ktoré získali a na ktoré odkazovali - či už samotné znenie VZN, dôvodovú správu k návrhu VZN, alebo stanovisko mesta k podnetu sťažovateľky - a na základe nich, bez toho, aby ich samotné a tiež ich reálny dopad v praxi podrobil dôslednejšej právnej analýze, uzavreli, že označené ustanovenie VZN nemá diskriminačný charakter...“

Na základe uvedeného sťažovateľka trvá na tom, že postup orgánov prokuratúry bol v tejto veci nedostatočný, z ich postupu absolútne nie je možné zistiť, ako a či skúmali reálny dopad predmetného ustanovenia VZN v praxi. Rovnako nie je možné zistiť, ako vyhodnotili skutočnosť, že obyvatelia a obyvateľky nájomných bytov na ulici K Starej tehelni v Prešove - prevažne osoby rómskej etnickej príslušnosti - na rozdiel od predchádzajúceho právneho stavu pred prijatím a účinnosťou napadnutého ustanovenia VZN, kedy mali reálnu možnosť vymeniť svoj nájomný byt za byt v inej lokalite mesta Prešov, túto možnosť práve napadnutým ustanovením VZN stratili.

Podľa názoru sťažovateľky je tak zrejmé, že navonok síce neutrálne ustanovenie VZN zakladá nepriamu diskrimináciu obyvateľov a obyvateľiek nájomných bytov na ulici K Starej tehelni, ktorých znevýhodňuje, ak im znemožňuje vymeniť nájomný byt mimo tejto lokality. Uvedené však orgány prokuratúry prehliadali a ani na výslovné upozornenie v opakovanom podnete sťažovateľky týmito skutočnosťami neprikladali potrebný význam...

Orgány prokuratúry, podľa názoru sťažovateľky v rozpore so zákonom, nedostatočne preskúmali rozpor napadnutého ustanovenia všeobecne záväzného nariadenia mesta Prešov so zákonom, ako aj namietané porušenie zásady rovnakého zaobchádzania, ku ktorému na základe tohto všeobecne záväzného nariadenia v meste Prešov dochádza. Nedostatočným preskúmaním sťažovateľkou namietaných skutočností, porušením rovnosti zbraní v konaniach pred nimi vedenými a vydaním nepreskúmateľných rozhodnutí o odložení podnetu a opakovaného podnetu sťažovateľky neposkytli náležitú ochranu právu na rovnaké zaobchádzanie rómskych nájomcov a nájomkýň v oblasti bývania.“

6. Vzhľadom na uvedené sťažovateľka žiada, aby ústavný súd po prijatí jej sťažnosti na ďalšie konanie nálezom takto rozhodol:

„1. Základné ľudské práva a slobody Poradne pre občianske a ľudské práva podľa čl. 46 ods. 1 čl. 47 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky a ľudských práv a základných slobôd podľa článku 6 ods. 1, článku 13 v spojitosti s čl. 6 Dohovoru o ochrane základných ľudských práv a slobôd a článku 6 Dohovoru o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie, postupom Krajskej prokuratúry Prešov v konaní vedenom pod č. Kd 78/17/7700 a jej rozhodnutím o odložení opakovaného podnetu a postupom

Okresnej prokuratúry Prešov v konaní vedenom pod č. Pd 267/16/7707 a jej rozhodnutím o odložení podnetu, porušené boli.

2. Rozhodnutie Krajskej prokuratúry Prešov, v konaní vedenom pod č. 78/17/7700, ktorým odložila opakovaný podnet sťažovateľky, ako aj rozhodnutie Okresnej prokuratúry Prešov, v konaní vedenom pod č. Pd 267/16/7707, ktorým odložila podnet sťažovateľky sa zrušujú a vec sa vracia Krajskej prokuratúre Prešov na ďalšie konanie.

3. Krajská prokuratúra Prešov a Okresná prokuratúra Prešov sú povinné spoločne a nerozdielne uhradiť sťažovateľke trovy konania v sume 312,34 Eur na účet jej právnej zástupkyne, advokátky Mgr. Vandy Durbákovej, do dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto rozhodnutia.“

II.

7. 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.

8. Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 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“) každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí senátu bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak. Pri predbežnom prerokovaní každého návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie. Podľa tohto ustanovenia návrhy vo veciach, na prerokovanie ktorých nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú zákonom predpísané náležitosti, 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.

9. V súvislosti so sťažnosťou sťažovateľky proti postupom a prípisom orgánov prokuratúry pri vybavovaní jej podnetov ústavný súd považoval v prvom rade za potrebné poukázať na ustanovenia § 31 a nasl. zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“), ktoré upravujú spôsob vybavovania podnetov príslušnými orgánmi prokuratúry.

10. Podľa § 31 ods. 1 zákona o prokuratúre prokurátor vykonáva svoju pôsobnosť v rozsahu ustanovenom zákonom aj na základe podnetu, pričom je oprávnený vykonať opatrenia na odstránenie zistených porušení, ak na ich vykonanie nie sú podľa osobitných zákonov výlučne príslušné iné orgány.

Podľa § 36 ods. 1 zákona o prokuratúre podávateľ podnetu môže žiadať o preskúmanie zákonnosti vybavenia svojho podnetu opakovaným podnetom, ktorý vybaví nadriadený prokurátor alebo ním určený prokurátor.

Podľa § 36 ods. 2 zákona o prokuratúre ďalší opakovaný podnet sa vybavuje iba vtedy, ak obsahuje nové skutočnosti alebo ak tak rozhodne nadriadený prokurátor. Ďalším opakovaným podnetom sa rozumie v poradí tretí a každý ďalší podnet, v ktorom podávateľ podnetu prejavuje nespokojnosť s vybavením svojich predchádzajúcich podnetov v tej istej veci.

11. Podľa judikatúry ústavného súdu podnet v zmysle § 31 ods. 1 zákona o prokuratúre, ako aj opakovaný podnet podľa § 36 zákona o prokuratúre poskytujú sťažovateľke účinnú ochranu jej práv a právom chránených záujmov (m. m. IV. ÚS 158/03, IV. ÚS 80/03, IV. ÚS 330/04, IV. ÚS 53/05, I. ÚS 186/05, II. ÚS 94/06, I. ÚS 112/06, III. ÚS 854/2016). Podnet, ako aj opakovaný podnet zakladajú povinnosť príslušného prokurátora, resp. nadriadeného prokurátora sa ním zaoberať, vybaviť ho a spôsob vybavenia oznámiť podnecovateľovi.

12. Proti prípisu okresnej prokuratúry č. k. Pd 267/16/7707-11 z 21. februára 2017 podala sťažovateľka opakovaný podnet podľa § 36 ods. 1 zákona o prokuratúre, o ktorom rozhodovala krajská prokuratúra a vybavila ho napadnutým prípisom č. k. Kd 78/17/7700-6 z 10. apríla 2017. Keďže právomoc krajskej prokuratúry preskúmať v konaní o podnete

napadnutý prípis okresnej prokuratúry vylučuje právomoc ústavného súdu, ústavný súd sťažnosť v tejto časti odmietol z dôvodu jej neprípustnosti, tak ako to je uvedené vo výroku tohto rozhodnutia.

13. Pokiaľ ide o preskúmanie postupu a záverov krajskej prokuratúry, stotožňujúcej sa so závermi okresnej prokuratúry o tom, že v dotknutom VZN boli princípy výmeny nájomných bytov nastavené na objektívnom kritériu spočívajúcom v druhu a charaktere bytu (t. j. do jednej a tej istej skupiny boli bez výnimky zaradené byty, či už podľa charakteru zdroja finančných prostriedkov, z ktorých boli postavené alebo iba zrekonštruované, alebo podľa ich výmery, pozn.), platnom pre všetky prípady neurčitého počtu rovnakého druhu bez zreteľa na príslušnosť ich obyvateľov k určitej národnostnej menšine alebo etniku, pričom samotná sťažovateľka ani sama porušenie takto určených kritérií nenamietala (t. j. nenamietala, že by aj napriek naplneniu stanovených kritérií nejaký byt alebo byty na určitej ulici boli zaradené do inej skupiny bytov než byty rovnakého druhu, resp. charakteru, pozn.), sťažovateľka proti tomuto záveru krajskej prokuratúry nevyužila ďalší jej zákonným ustanovením § 36 ods. 2 zákona o prokuratúre priznaný opravný prostriedok, a to ďalší opakovaný podnet z dôvodu, že ho ona sama nepovažuje za účinný prostriedok nápravy.

14. Ústavný súd už v minulosti vyslovil právny názor, že vynechanie opakovaného podnetu a ďalšieho opakovaného podnetu ako právneho prostriedku nápravy v rámci sústavy orgánov prokuratúry Slovenskej republiky nemožno nahrádzať podaním sťažnosti v konaní pred ústavným súdom, pretože takto by sa obmedzovala možnosť orgánov prokuratúry vo vlastnej kompetencii nielen preveriť skutočnosť, ktoré tvrdí sťažovateľ, ale aj prijať opatrenia podľa zákona o prokuratúre, ktoré by účinne napomohli odstráneniu procesných alebo faktických prekážok zákonného postupu (obdobne I. ÚS 186/05, IV. ÚS 53/05).

15. Ustanovenie § 36 ods. 2 zákona o prokuratúre bráni podaniu ďalšieho opakovaného podnetu iba v prípade neuvedenia nových skutočností. Avšak podľa názoru ústavného súdu práve skutočnosti, tak ako sú prednesené v sťažnosti ústavnému súdu, by mali byť vo vzťahu k záverom krajskej prokuratúry tými „novými skutočnosťami“, ako ich má na mysli zákon o prokuratúre, ktoré vo vzťahu ku krajskej prokuratúre ešte neboli posúdené nadriadeným orgánom prokuratúry. Inými slovami, spôsob vybavenia opakovaného podnetu krajskou prokuratúrou ešte sťažovateľka pred orgánmi prokuratúry nenapádala, ale obrátila sa priamo na ústavný súd. Išlo by pritom vo svojej podstate o podnet na preskúmanie správnosti postupu krajskej prokuratúry, ktorý ešte predmetom prieskumu zákonnosti nemohol byť. Taktiež podľa tohto odseku sa ďalší opakovaný podnet vybavuje aj vtedy, ak tak rozhodne nadriadený prokurátor.

16. V zmysle už uvedeného možno uzavrieť, že právny poriadok Slovenskej republiky poskytuje sťažovateľke ešte účinný právny prostriedok ochrany základných práv a slobôd, ktorý sťažovateľka ešte nevyužila (ďalší opakovaný podnet). Inak povedané, v tejto chvíli sa sťažnosť podaná ústavnému súdu javí byť predčasne podaná, keďže existuje iný orgán verejnej moci [Generálna prokuratúra Slovenskej republiky (ďalej len „generálna prokuratúra“)] oprávnený poskytnúť ochranu základným právam a slobodám sťažovateľky. Ústavný súd preto aj vo vzťahu ku krajskej prokuratúre sťažnosť sťažovateľky ako neprípustnú odmietol, tak ako to je uvedené vo výroku tohto rozhodnutia.

17. V uvedených súvislostiach ústavný súd podotýka, že prijatím sťažnosti na ďalšie konanie by došlo k vzniku ústavne neakceptovateľného stavu, keď by v zásade o rovnakej veci mohli paralelne rozhodovať viaceré orgány – generálna prokuratúra a ústavný súd (porov. mutatis mutandis II. ÚS 1/08, II. ÚS 393/2014, III. ÚS 632/2014, IV. ÚS 146/08, IV. ÚS 420/2011). Išlo by o taký stav, ktorý je v právnom štáte neaprobateľný, pretože by mohol viesť k rozdielnym rozhodnutiam v rovnakej veci, čo by malo negatívne (a ťažko odstrániteľné) dôsledky na právnu istotu, ktorá tvorí integrálnu súčasť princípov právneho štátu.

18. Keďže sťažnosť bola odmietnutá ako celok a rozhodnutie o zrušení napádaných prípisov orgánov prokuratúry, ako aj rozhodnutie o priznaní sťažovateľke úhrady trov konania je viazané na vyslovenie porušenia jej práv alebo slobôd (čl. 127 ods. 2 prvá veta ústavy), ústavný súd o týchto častiach sťažnosti už nerozhodoval.

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

V Košiciach 9. októbra 2017