



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 46/09-11

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 10. februára 2009 predbežne prerokoval sťažnosť Ing. M. M., B., zastúpeného advokátom JUDr. R. J., B, vo veci namietaného porušenia jeho základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky rozhodnutím Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8 Sžo 110/2008 zo 17. júla 2008 a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť Ing. M. M. o d m i e t a ako zjavne neopodstatnenú

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 17. októbra 2008 doručená a 12. decembra 2008 doplnená sťažnosť Ing. M. M., B. (ďalej len „sťažovateľ“), zastúpeného advokátom JUDr. R. J., B., vo veci namietaného porušenia jeho základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 8 Sžo 110/2008 zo 17. júla 2008.

Sťažovateľ sa žalobou doručenou Krajskému súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) 31. júla 2007 domáhal preskúmania zákonnosti a následne zrušenia rozhodnutia Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“) č. 1179/2007-2000 z 26. júna 2007, ktorým bolo zamietnuté jeho odvolanie proti rozhodnutiu o skončení dočasného vyslania na vykonávanie štátnej služby do cudziny č. 1348/2005-004 z 8. júna 2005 vedúcim služobného úradu ministerstva. Krajský súd rozsudkom sp. zn. 1 S 200/2007 žalobu sťažovateľa zamietol. Krajský súd skúmal otázku, či zákon č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnej službe“) vymedzuje zákonné dôvody, splnenie ktorých sa vyžaduje a ktoré sú rozhodujúce pre skončenie dočasného vyslania, a či služobný úrad mal v tomto prípade zohľadniť služobný predpis č. 5/2004, na ktorý sa sťažovateľ odvolával. Krajský súd interpretáciou § 35a zákona o štátnej službe dospel k záveru, že zákon neukladá vedúcemu služobného úradu povinnosť uvádzať pri rozhodovaní o skončení dočasného vyslania v odôvodnení svojho rozhodnutia dôvody. Tiež konštatoval, že „... zákon o štátnej službe po jeho novele, ktorá bola vykonaná zákonom č. 231/2006, umožňuje vydanie služobného predpisu iba v tom prípade, kedy to sám predpokladá, že týmto služobným predpisom by mali byť určené nejaké ďalšie podrobnosti vykonávania štátnej služby. Ako však vyplýva z ust. § 35a zákona o štátnej službe, toto ustanovenie to neumožňuje“. Vychádzal pritom zo znenia § 11 ods. 2 zákona o štátnej službe, ktorý po novele zákonom č. 231/2006 Z. z. umožňuje vydať služobný predpis len v rozsahu ustanovenom zákonom. Rozhodnutie krajského súdu napadol sťažovateľ odvolaním, o ktorom rozhodol najvyšší súd rozsudkom sp. zn. 8 Sžo 110/2008 zo 17. júla 2008 tak, že potvrdil rozsudok krajského súdu. Najvyšší súd v konaní, ktoré predchádzalo jeho rozhodnutiu, sa podľa sťažovateľa odmietol zaoberať jeho námietkou týkajúcou sa platnosti a účinnosti služobného predpisu č. 5/2004, čím porušil jeho základné právo na súdnu ochranu a na spravodlivý a nestranný proces. Najvyšší súd ďalej podľa sťažovateľa porušil jeho práva aj tým, že sa „*uchýlil k svojvoľnému výkladu § 35a zákona č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe a uznal argumentáciu Ministerstva a Krajského súdu v Bratislave za pravdivú, keď konštatuje, že § 35a zákona č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe je upravený špeciálne a z toho dôvodu nie je v jeho rozhodnutí potrebné odôvodnenie v zmysle § 46 a 47 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní aj napriek poukázaniu navrhovateľa na znenie*

§ 125 ods. 2 a § 27 ods. 1 písm. l) zákona č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe.“ Najvyšší súd neuznal argumentáciu sťažovateľa, podľa ktorého sa v konaní správneho orgánu mal aplikovať Správny poriadok, a rozhodnutie ministerstva o skončení dočasného vyslania č. 1035/2007-2000 z 30. apríla 2007, ako aj rozhodnutie o odvolaní proti rozhodnutiu o skončení dočasného vyslania č. 1179/2007-2000 z 26. júna 2007 mali byť v zmysle ním citovaných ustanovení Správneho poriadku riadne odôvodnené.

Sťažovateľ preto žiada, aby ústavný súd vydal tento nález:

„Ústavný súd Slovenskej republiky zrušuje rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8 Sžo 110/2008 zo dňa 17. 07. 2008 v právnej veci žalobcu: Ing. M. M... proti žalovanému: Ministerstvo hospodárstva SR... a vec vracia Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky na ďalšie konanie.

Najvyšší súd Slovenskej republiky je povinný zaplatiť navrhovateľovi trovy súdneho konania.“

Ústavnému súd bolo 12. decembra 2008 doručené doplnenie sťažnosti, v ktorom sťažovateľ zopakoval dôvody, prečo bolo podľa neho rozsudkom najvyššieho súdu porušené jeho základné právo na súdnu ochranu a právo na spravodlivý a nestranný proces. Prvým dôvodom bolo zamietnutie jeho odvolania proti rozsudku krajského súdu bez toho, aby sa najvyšší súd zaoberal jeho námietkou týkajúcou sa platnosti a účinnosti služobného predpisu, ktorý podrobne stanovoval podmienky a skutkové dôvody, za ktorých je ministerstvo oprávnené rozhodnúť o skončení dočasného vyslania. Druhým dôvodom bola skutočnosť, že najvyšší súd neuznal argumentáciu sťažovateľa, podľa ktorej sa na konanie vo veciach štátnozamestnaneckého pomeru vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, a teda že odôvodnenie rozhodnutia malo byť nevyhnutnou náležitosťou ním napadnutých rozhodnutí správneho orgánu. Sťažovateľ preto tvrdí, že najvyšší súd svojím konaním „... porušil základné právo na súdnu ochranu, ktoré je v demokratickej spoločnosti natoľko dôležité, že pri jeho výkone neprichádza do úvahy zo strany súdov jeho zužujúci výklad. Ten je totiž v rozpore s princípom právnej istoty ako imanentnej súčasťou právneho štátu podľa čl. 1 Ústavy SR, ktorý spočíva v tom, že príslušné štátne orgány budú konať a rozhodovať podľa platných právnych predpisov, že ich budú správne vykladať

a aplikovať. Je nevyhnutné, aby sa interpretácia zákonov viedla v duchu ústavnosti a aby obsah zákonnej normy zodpovedal obsahu ústavnoprávných princípov.“

Vzhľadom na uvedené sťažovateľ žiada, aby ústavný súd vydal tento nález:

„Rozsudkom Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8 Sžo110/2008 zo dňa 17. 07. 2008, došlo k porušeniu základného práva žalobcu na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a čl. 46 ods. 2 Ústavy SR.

Ústavný súd Slovenskej republiky zrušuje rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8 Sžo 110/2008 zo dňa 17. 07. 2008 v právnej veci žalobcu: Ing. M. M... proti žalovanému: Ministerstvo hospodárstva SR... a vec vracia Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky na ďalšie konanie.

Najvyšší súd Slovenskej republiky je povinný zaplatiť navrhovateľovi trovy súdneho konania.“

II.

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.

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

Podmienky konania o sťažnostiach sú upravené v ustanoveniach § 20 a § 49 až § 56 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“), pričom nesplnenie všeobecnej alebo osobitnej podmienky je dôvodom na odmietnutie sťažnosti podľa § 25 ods. 2 citovaného zákona.

Ústavný súd podľa ustanovenia § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa. Pri predbežnom prerokovaní každého návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v ustanovení § 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 náležitosti predpísané zákonom, 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.

Podstata námietok sťažovateľa týkajúca sa porušenia čl. 46 ods. 1 ústavy spočíva v jeho nespokojnosti s rozsudkom najvyššieho súdu, ktorý podľa jeho názoru interpretoval a aplikoval právne predpisy spôsobom, ktorý odporoval obsahu ústavnoprávnych princípov a duchu ústavnosti.

Podľa čl. 142 ods. 1 ústavy súdy rozhodujú v občianskoprávných a trestnoprávných veciach; súdy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon.

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

Z ústavného vymedzenia postavenia a kompetencií všeobecných súdov a ústavného súdu (porovnaj čl. 142 ods. 1, čl. 124 a čl. 127 ods. 1 ústavy) vyplýva, že preskúmavanie zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosti rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci patrí predovšetkým do právomoci všeobecných súdov.

Ústavný súd nie je súdom vyššej inštancie rozhodujúcim o opravných prostriedkoch v rámci sústavy všeobecných súdov. V zásade preto nie je oprávnený posudzovať právne názory všeobecného súdu, ktoré ho pri výklade a uplatňovaní zákonov viedli k rozhodnutiu, ani posudzovať, či v konaní pred všeobecnými súdmi bol, alebo nebol náležite zistený

skutkový stav a aké skutkové a právne závery zo skutkového stavu všeobecný súd vyvodil (II. ÚS 21/96, I. ÚS 276/06).

Do právomoci ústavného súdu v konaní podľa čl. 127 ústavy však patrí kontrola zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou, prípadne medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách. Z tohto postavenia ústavného súdu vyplýva, že môže posudzovať rozhodnutie všeobecného súdu, ak v konaní, ktoré mu predchádzalo, alebo samotným rozhodnutím došlo k porušeniu základného práva alebo slobody. Skutkové a právne závery všeobecného súdu môžu byť predmetom kontroly zo strany ústavného súdu vtedy, ak by vyvodené závery boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neospravedlňujúce a neudržateľné, a zároveň by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody (mutatis mutandis I. ÚS 13/00, I. ÚS 139/02, III. ÚS 180/02, III. ÚS 271/05).

Podľa čl. 51 ods. 1 ústavy domáhať sa práv uvedených v ... čl. 44 až 46 tejto ústavy sa možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú.

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.

Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takehoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Najvyšší súd v napadnutom rozsudku o námietke sťažovateľa uviedol:

«Podľa §§ 46 a 47 ods. 1 a 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní rozhodnutie musí byť v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, musí ho vydať orgán na to príslušný, musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci a musí obsahovať predpísané náležitosti...»

S ohľadom na tzv. subsidiárny charakter správneho poriadku vo vzťahu k osobitným zákonom odvolací súd zastáva názor, že na preskúmané rozhodnutia sa vzťahuje správny poriadok...

Preskúmané rozhodnutia správnych orgánov nepochybne boli vydané na podklade zásad správneho konania, na ktoré odkazuje už citované zákonné ustanovenie zákona o štátnej službe. Rozhodnutia boli vydané na to kompetentným orgánom v rozsahu a dôvodoch zákonného splnomocnenia vymedzených § 35a zákona o štátnej službe a § 47 správneho poriadku. Je potrebné prisvedčiť právnemu názoru žalovaného a krajského súdu, že rozhodnutie o dočasnom vyslaní štátneho zamestnanca do cudziny (vrátane jeho skončenia) je upravené špeciálne v § 35a zákona č. 312/2001 Z. z. v platnom znení. Uvedené zákonné ustanovenie ani pre rozhodnutie o dočasnom vyslaní ani pri skončení dočasného vyslania nevyžaduje uvedenie dôvodov, pre ktoré takéto rozhodnutie bolo vydané. Pokiaľ by zákonodarca vyžadoval uviesť takéto dôvody, uviedol by to v zákonnom ustanovení, tak ako to učinil napr. pri odvolaní predstaveného podľa § 31 alebo skončení štátnozamestnaneckého pomeru podľa § 40 zákona o štátnej službe.

Správne orgány, i súdy musia dôsledne aplikovať jeden zo základných princípov právneho štátu, ktorý je vyjadrený v čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, podľa ktorého štátne orgány môžu konať „iba v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“. Napadnuté rozhodnutie žalovaného žalobou ako i prvostupňové rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané v súlade a v medziach zákona, preto odvolací súd nezistil dôvody, pre ktoré by bolo potrebné tieto zrušiť.

Za týchto okolností potom nie je dôležité, pre posúdenie tohto prípadu, či uvádzaná smernica v čase rozhodovania správnych orgánov bola v platnosti a účinnosti. Preto sa odvolací súd nezaoberal námietkou žalobcu ohľadne platnosti a účinnosti služobného predpisu č. 5/2004.»

Ústavný súd sa zaoberal otázkou, či sa najvyšší súd rozhodujúc o odvolaní sťažovateľa ústavne konformným spôsobom vysporiadal s jeho argumentmi uvedenými v odvolaní a či vykonal ústavne súladný výklad príslušných ustanovení zákona o štátnej službe.

Interpretácia zákona, ktorú najvyšší súd v danom prípade zvolil, nepopiera zásadným spôsobom znenie a účel právnych noriem aplikovateľných v danej veci. Rešpektuje pritom charakter a účel inštitútu dočasného vyslania na vykonávanie štátnej služby do cudziny. Najvyšší súd zrozumiteľným spôsobom uviedol dôvody, pre ktoré napadnutý rozsudok krajského súdu potvrdil a ktoré ho viedli k takému výkladu § 35a zákona o štátnej službe, v zmysle ktorého služobný úrad nie je povinný uviesť dôvody svojho rozhodnutia o skončení dočasného vyslania na výkon štátnej služby do cudziny. Rozhodnutie najvyššieho súdu nemožno považovať za svojvoľné, zjavne neodôvodnené, resp. ústavne nekonformné, pretože najvyšší súd sa pri výklade a aplikácii zákonných predpisov vo veci sťažovateľa neodchýlil od znenia príslušných ustanovení a nepoprel ich účel a význam. Ako vyplýva z judikatúry ústavného súdu, iba skutočnosť, že sťažovateľ sa s právnym názorom všeobecného súdu nestotožňuje, nemôže viesť k záveru o zjavnej neodôvodnenosti alebo arbitrárnosti rozhodnutia všeobecného súdu a nezakladá ani oprávnenie ústavného súdu nahradiť jeho právny názor svojím vlastným (I. ÚS 188/06).

Ústavný súd k sťažnosti ešte dodáva, že služobný predpis je vnútroorganizačná norma, a preto nie je právnym predpisom. Musí však byť vždy v súlade so znením všeobecne záväzného právneho predpisu. Zmena právneho predpisu musí byť zohľadnená v obsahu dotknutých noriem služobného predpisu. Interná norma nemôže upravovať vzťahy nad rámec právneho predpisu. V prípade, že služobný predpis, príp. jeho časť nie je v súlade s právnym predpisom, nemôže zaväzovať adresátov vnútroorganizačnej normy. V posudzovanom prípade treba ešte dodať, že ak zo všeobecne záväzného právneho predpisu nevyplýva povinnosť uviesť v rozhodnutí o skončení dočasného vyslania na výkon štátnej služby v cudzine dôvody jeho skončenia, táto povinnosť nemôže byť stanovená internou normou.

Z uvedeného vyplýva, že ústavný súd napadnuté rozhodnutie najvyššieho súdu považuje za súladné s ústavou a so zákonom. Odôvodnenie rozhodnutia najvyššieho súdu nie je arbitrárne ani zjavne neodôvodnené.

Keďže ďalšie návrhy sťažovateľa, ako je zrušenie napadnutého rozsudku a priznanie náhrady trov konania sa viažu na úspech v konaní, bolo bez ďalšieho právneho významu o nich rozhodovať.

Vzhľadom na uvedené ústavný súd hodnotí sťažnosť sťažovateľa ako zjavne neopodstatnenú (§ 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde).

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

V Košiciach 10. februára 2009