



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 312/2011-33

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 13. júla 2011 predbežne prerokoval sťažnosť Mgr. M. R., H., zastúpeného advokátom JUDr. B. K., P., vo veci namietaného porušenia jeho základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky postupom Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky vo výberovom konaní na miesto právneho čakatľa prokuratúry, sp. zn. X/2 Spr 42/10 a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť Mgr. M. R. **o d m i e t a** pre nedostatok právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky na jej prerokovanie.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 9. februára 2011 doručená sťažnosť Mgr. M. R. (ďalej len „sťažovateľ“), ktorou namietal porušenie svojho základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám podľa čl. 30

ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) postupom Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky (ďalej len „generálna prokuratúra“) sp. zn. X/2 Spr 42/10 vo výberovom konaní na voľné miesto právneho čakateľa prokuratúry.

Sťažovateľ sa žiadosťou o prijatie do služobného pomeru právneho čakateľa prokuratúry z 20. októbra 2010 doručenou generálnej prokuratúre 29. októbra 2010 uchádzal o obsadenie voľného miesta právneho čakateľa prokuratúry na Okresnej prokuratúre P. Generálna prokuratúra vyrozumiením sp. zn. X/2 Spr 42/10 z 24. novembra 2010 sťažovateľovi oznámila, že z dôvodu zákonnej prekážky podľa § 243 ods. 1, § 244 ods. 6 a § 6 ods. 2 písm. h) a ods. 4 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokurátoroch“) nie je možné jeho žiadosti vyhovieť.

Podľa názoru sťažovateľa bolo týmto postupom generálnej prokuratúry porušené jeho právo na prístup k inej verejnej funkcii za rovnakých podmienok zaručené v čl. 30 ods. 4 ústavy. Sťažovateľ ďalej k dôvodom podanej sťažnosti uviedol: *«Sťažovateľ má za to, že... splnil všetky zákonné podmienky (§ 231 ods. 2, písm. a) až e) zákona č. 154/2001 Z. z.), aby bol v zmysle § 234 ods. 3 zákona č. 154/2001 Z. z. pozvaný na výberové konanie. Napriek tomu generálna prokuratúra v rozpore so zákonom sťažovateľa na výberové konania nepozvala... Až na základe písomnej žiadosti sťažovateľa zo dňa 20. 12. 2010 o oznámenie tejto zákonnej prekážky, bolo sťažovateľovi dňa 11. 1. 2011 telefonicky predsedníčkou výberovej komisie oznámené, že zákonnou prekážkou je odborná justičná skúška, ktorú už sťažovateľ má úspešne vykonanú...»*

Zákon č. 154/2001 Z. z. v žiadnom svojom ustanovení nestanovuje negatívnu podmienku, ktorú ak uchádzač o voľné miesto právneho čakateľa prokuratúry splňa, bráni mu to zúčastniť sa výberového konania. Žiaden právny predpis nestanovuje, že vykonaná odborná justičná skúška je zákonnou prekážkou pre účasť vo výberovom konaní na voľné miesto právneho čakateľa prokuratúry. Výklad jednotlivých ustanovení upravujúcich právne postavenie čakateľa prokuratúry v § 228 až § 248 zákona č. 154/2001 Z. z., ktorý uviedla vo svojom „vyrozumení“ generálna prokuratúra nemá oporu v zákone a je v rozpore s čl. 152 ods. 4 ústavy, podľa ktorého výklad a uplatňovanie ústavných zákonov,

zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou...

Predpokladom toho, aby sťažovateľ ako občan Slovenskej republiky mohol vykonávať funkciu prokurátora, je uspieť vo výberovom konaní na miesto právneho čakatel'a prokuratúry, keďže funkcia prokurátora je obsadzovaná predovšetkým a hlavne z právnych čakatel'ov prokuratúry. Bez možnosti uspieť vo výberovom konaní na miesto právneho čakatel'a prokuratúry, je výrazne sťažená, ak nie znemožnená možnosť vykonávať funkciu prokurátora. Z postavenia právneho čakatel'a prokuratúry v štruktúre prokuratúry ma sťažovateľ za to, že ide o „inú verejnú funkciu“ v zmysle čl. 30 ods. 4 ústavy.»

Sťažovateľ bol toho názoru, že právomoc ústavného súdu na prejednanie veci je daná, pretože v správnom súdnictve sa nemôže účinne domáhať ochrany svojho práva na prístup k „inej verejnej funkcii“ za rovnakých podmienok v zmysle čl. 30 ods. 4 ústavy. «Sťažovateľ má za to, že predmetné „vyrozkumenie“ nie je rozhodnutím orgánu verejnej správy, preskúmania ktorého by sa mohol domáhať v správnom súdnictve (druhá a tretia hlava piatej časti O. s. p.), nemožno ho považovať ani za nečinnosť (štvrtá hlava piatej časti O. s. p.) a ani za nezákonný zásah v zmysle piatej hlavy piatej časti O. s. p. V prípade, ak by ústavný súd považoval „vyrozkumenie“ za rozhodnutie, ktorého preskúmania sa mohol sťažovateľ domáhať v správnom súdnictve, má sťažovateľ za to, že týmto preskúmaním by nedosiahol účinnú ochranu voči zásahu do svojho základného práva. Výsledkom preskúmania tohto „vyrozkumenia“ v správnom súdnictve by mohlo byť iba jeho zrušenie, pričom medzitým by výberové konanie na miesto právneho čakatel'a prokuratúry prebehlo, úspešný uchádzač by bol menovaný za právneho čakatel'a prokuratúry, takže sťažovateľ by týmto nedosiahol účinnú ochranu, keďže miesto právneho čakatel'a, o ktoré mal záujem, by už bolo obsadené. Ani postupom podľa štvrtej a piatej hlavy piatej časti O. s. p. by sťažovateľ nedosiahol účinnú ochranu, keďže výberové konanie by medzitým prebehlo, a miesto by bolo obsadené. ... To sú dôvody hodné osobitného zreteľa, prečo sa sťažovateľ nedomáhal ochrany v správnom súdnictve, keďže táto ochrana základného práva by nebola účinná.»

Sťažovateľ zároveň žiadal priznať primerané finančné zadost'učinenie v sume 10 000 € z dôvodu, že porušenie jeho základného práva na prístup k inej verejnej funkcii za

rovnakých podmienok už podľa neho nie je možné napraviť, keďže výberové konanie na voľné miesto právneho čakaťa prokuratúry už prebehlo.

Sťažovateľ navrhol, aby ústavný súd vydal vo veci toto rozhodnutie:

„Základné právo Mgr. M. R. na prístup k inej verejnej funkcii za rovnakých podmienok zaručené v čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky postupom Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky pri výberovom konaní na voľné miesto právneho čakaťa prokuratúry bolo porušené.

Mgr. M. R. priznáva primerané finančné zadosťučinenie v sume 10.000,- Eur, ktoré je Generálna prokuratúra Slovenskej republiky povinná vyplatiť do dvoch mesiacov od právoplatnosti nálezu.

Mgr. M. R. priznáva náhradu trov konania v sume 261,82 Eur, ktoré je Generálna prokuratúra Slovenskej republiky povinná nahradiť jeho právnomu zástupcovi do dvoch mesiacov od právoplatnosti nálezu.“

Generálny prokurátor Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“) vo vyjadrení z 20. apríla 2011 k podanej sťažnosti uviedol:

„Skončenie prípravnej praxe právneho čakaťa prokuratúry je... neoddeliteľne spojené s konaním odbornej justičnej skúšky - jej úspešným vykonaním prípravná prax skončí, pričom každý právny čakať prokuratúry má po skončení prípravnej praxe právny nárok na vykonanie odbornej justičnej skúšky... V zásade služobný pomer právneho čakaťa prokuratúry zaniká jeho vymenovaním do funkcie prokurátora, na základe ktorého vzniká služobný pomer prokurátora...

Právny čakať prokuratúry vykonáva prípravnú prax v služobnom pomere, počas ktorého poberá plat z rozpočtových prostriedkov. Ten, kto už raz úspešne vykonal odbornú justičnú skúšku, pred jej vykonaním absolvoval odbornú prípravu na súde ako vyšší súdny úradník (resp. justičný čakať) alebo prípravnú prax na prokuratúre ako právny čakať prokuratúry. Prijatie takéhoto uchádzača do funkcie právneho čakaťa prokuratúry by nevyhnutne viedlo k vynakladaniu rozpočtových prostriedkov na účel, ktorý už bol dosiahnutý...

Zákon nemožno vykladať len v záujme dosiahnutia vytýčeného cieľa, teleologicky. Treba si uvedomiť, že vydaním osvedčenia o vykonaní odbornej justičnej skúšky štát už aproboval odbornú pripravenosť na vykonávanie funkcie sudcu a funkcie prokurátora (§ 12 ods. 3 zákona č. 548/2003 Z. z. o Justičnej akadémii), resp. povolanie advokáta a notára...

Ten, kto splňa všetky podmienky ustanovené zákonom na vymenovanie do funkcie prokurátora (§ 6 a 7 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry), nemá dôvod uchádzať sa o miesto právneho čakatela prokuratúry.

Sťažovateľovi predsa nič... nebráni podať si žiadosť o prijatie do služobného pomeru prokurátora. O jeho žiadosti a o vymenovaní do funkcie prokurátora rozhodne generálny prokurátor (§ 8 ods. 1 zákona o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry). Podľa platnej právnej úpravy môže tak urobiť aj bez výberového konania.

Ustanovený inštitút právneho čakatela prokuratúry generálna prokuratúra v súlade so zákonom využíva, ale nie výlučne a výhradne... Osoba, ktorá úspešne vykonala odbornú justičnú skúšku sa môže platne domáhať a uchádzať o miesto prokurátora, sudcu, advokáta alebo notára v zmysle príslušných osobitných predpisov...

Generálna prokuratúra rešpektujúc vyššie citované ustanovenia postupovala pri vybavovaní žiadosti sťažovateľa rovnako ako voči iným uchádzačom... Všetci žiadatelia o prijatie do služobného pomeru právneho čakatela prokuratúry, ktorí si podali prihlášku do predmetného výberového konania na obsadenie voľného miesta právneho čakatela prokuratúry, a súčasne v minulosti už úspešne vykonali odbornú justičnú skúšku, advokátsku skúšku alebo notársku skúšku, boli vyzumení rovnako ako sťažovateľ o zákonnej prekážke s poukazom na zákon o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry a predmetného výberového konania na obsadenie voľného miesta právneho čakatela prokuratúry sa nezúčastnili...

Generálna prokuratúra zastáva názor, že súčasťou základného práva podľa čl. 30 ods. 4 ústavy nie je právo sťažovateľa zúčastniť sa výberového konania na obsadenie voľného miesta právneho čakatela prokuratúry s cieľom jeho úspešného vykonania a následného vymenovania do funkcie právneho čakatela prokuratúry, keď má už úspešne vykonanú odbornú justičnú skúšku a splňa zákonom ustanovené podmienky na vymenovanie do funkcie prokurátora, a teda postupom Generálnej prokuratúry nemohlo byť a nebolo

porušené právo sťažovateľa na prístup k funkcii právneho čakateľa prokuratúry podľa čl. 30 ods. 4 ústavy.“

V replike z 18. mája 2011 na vyjadrenie generálneho prokurátora sťažovateľ uviedol, že generálna prokuratúra sa vyjadrila najmä k otázkam, ktoré nie sú meritom sťažnosti pred ústavným súdom. Sťažovateľ vyjadril opätovne názor, že žiaden zákon neustanovuje, že úspešné vykonanie odbornej justičnej skúšky je prekážkou v účasti vo výberovom konaní na voľné miesto právneho čakateľa prokuratúry. Poukázal súčasne na právnu úpravu inštitútu justičného čakateľa, ktorý je podľa neho obdobou inštitútu právneho čakateľa prokuratúry na súdoch, a na postup Krajského súdu v P., ktorý mu umožnil zúčastniť sa vo výberovom konaní na voľné miesto justičného čakateľa. Sťažovateľ zároveň poprel tvrdenie generálnej prokuratúry o ním nevyužitej možnosti podať si žiadosť o vymenovanie do funkcie prokurátora poukazujúc na oznámenie generálnej prokuratúry z februára 2011, podľa ktorého v celom obvode Krajskej prokuratúry v P. nie je v súčasnosti voľné funkčné miesto prokurátora.

II.

Podľa čl. 127 ods. 1 ústavy rozhoduje ústavný súd 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 nerozhoduje iný súd.

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“) každú sťažnosť predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa.

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 sťažnosti vo veciach, na prerokovanie ktorých ústavný súd nemá právomoc, sťažnosti, ktoré nemajú zákonom predpísané náležitosti, neprípustné sťažnosti alebo sťažnosti podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj sťažnosti podané oneskorene môže ústavný súd odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania. Rovnako môže ústavný súd odmietnuť sťažnosť aj vtedy, ak je zjavne neopodstatnená.

Podľa § 7 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“) generálny prokurátor má postavenie vedúceho ústredného štátneho orgánu. Jeho pôsobnosť je všeobecne vymedzená v § 10 ods. 1 zákona o prokuratúre tak, že generálny prokurátor riadi a kontroluje činnosť všetkých prokuratúr vrátane vojenských prokuratúr. Na túto všeobecnú pôsobnosť nadväzuje aj § 233 ods. 1 zákona o prokurátoroch, podľa ktorého právneho čakatľa prokuratúry vymenúva do funkcie na základe výberového konania generálny prokurátor.

Z uvedeného možno vyvodiť, že vyrozkumenie z 24. novembra 2010 bolo úkonom generálneho prokurátora pri výkone jeho pôsobnosti ako vedúceho ústredného štátneho orgánu pri riadení, t. j. pri správe prokuratúry, a podľa tvrdenia sťažovateľa sa týkalo jeho základného práva upraveného v čl. 30 ods. 4 ústavy. Generálny prokurátor v tomto, ale aj v každom jednotlivom prípade, v ktorom rozhoduje o personálnych otázkach, vykonáva štátnu správu prokuratúry. Potvrzkazuje to aj § 229 ods. 4 zákona o prokurátoroch, podľa ktorého najvyšším služobným úradom je generálna prokuratúra, ktorá vykonáva dohl'ad nad činnosťou ostatných služobných úradov, ktoré rozhodujú o právnych vzťahoch vyplývajúcich zo služobného pomeru právneho čakatľa prokuratúry alebo súvisiacich so služobným pomerom právneho čakatľa, ak zákon neustanovuje inak.

Z uvedeného vyplýva, že generálneho prokurátora možno považovať v rozsahu jeho personálnej pôsobnosti za orgán verejnej správy. Tento výklad je v súlade aj s doterajšou judikatúrou ústavného súdu (mutatis mutandis IV. ÚS 258/04).

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 takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Podľa § 247 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) podľa ustanovení tejto hlavy sa postupuje v prípadoch, v ktorých fyzická osoba alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu alebo iným zásahom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu. Podľa § 247 ods. 2 OSP pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní je predpokladom postupu podľa tejto hlavy, aby išlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť. Napokon podľa § 247 ods. 3 OSP predmetom preskúmania môže byť za podmienok ustanovených v odsekoch 1 a 2 aj rozhodnutie, proti ktorému zákon nepripúšťa opravný prostriedok, ak sa stalo právoplatným. Predmetom takéhoto prieskumu môže byť aj iný zásah správneho orgánu, akým je vyrozumienie generálneho prokurátora z 24. novembra 2010 sp. zn. X/2 Spr 42/10, ktoré napadol sťažovateľ.

Takéto rozhodnutie je spôsobilým predmetom ochrany poskytovanej správnym súdnictvom podľa § 247 a nasl. OSP, čo potvrdzuje aj judikatúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“), podľa ktorej „právomoc súdov v správnom súdnictve na preskúmanie rozhodnutí orgánov verejnej správy podľa § 247 ods. 1 a nasl. O. s. p. je daná aj v prípade, ak v osobitnom zákone nie je výslovne uvedené, že takéto rozhodnutie je preskúmateľné súdom v správnom súdnictve. Súd v takýchto prípadoch skúma, či boli splnené podmienky ustanovenia § 244 ods. 3 O. s. p., či boli alebo mohli byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti priamo dotknuté.“ (rozsudok najvyššieho súdu z 29. apríla 2002, sp. zn. 6 SŽ 196/01). Dokonca aj na fiktívne rozhodnutia podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov, u ktorých absentujú náležitosti rozhodnutia vymedzené § 47 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom

konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, sa vzťahuje prieskumná právomoc všeobecných súdov v správnom súdnictve (pozri R 45/2002).

Ústavný súd nesúhlasí s tvrdením sťažovateľa, že by sa v správnom súdnictve nemohol domôcť účinnej ochrany svojho základného práva na prístup k inej verejnej funkcii za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy z dôvodu, že výsledkom preskúmania by mohlo byť iba zrušenie rozhodnutia (vyrozumenia) generálnej prokuratúry všeobecným súdom. Toto tvrdenie sťažovateľa hodnotí ústavný súd len ako jeho subjektívne presvedčenie. Na základe takéhoto spôsobu argumentácie by potom bolo podľa ústavného súdu možné tvrdiť, že ani samotným vyslovením porušenia označeného základného práva sťažovateľa ústavným súdom nemôžu byť reálne napravené následky porušenia základného práva. Ústavný súd však pripomína, že všeobecné súdy pri zrušení napadnutých správnych rozhodnutí vyslovujú v správnom súdnictve vlastné právne názory, ktorými sú podľa § 250j ods. 6 OSP správne orgány (vrátane generálneho prokurátora vo veciach právnych vzťahov vyplývajúcich zo služobných pomerov právnych čakatel'ov prokuratúry) v ďalšom konaní viazané. Zakotvenie takejto zákonnej povinnosti správneho orgánu, ktorý vo veci nesprávne rozhodol, dostatočne odôvodňuje záver, že všeobecné súdy sú v rámci správneho súdnictva účinným právnym prostriedkom nápravy sťažovateľom namietaného porušenia základného práva.

Zohľadňujúc svoju ustálenú judikatúru ústavný súd konštatuje, že právomoc poskytnúť ochranu označenému právu sťažovateľa majú najprv a predovšetkým všeobecné súdy (k podobným záverom už ústavný súd dospel vo veciach napr. m. m. III. ÚS 26/09, III. ÚS 109/2010, III. ÚS 114/2010, III. ÚS 199/2010). Tento právny názor vyplýva z princípu subsidiarity zakotveného v čl. 127 ods. 1 ústavy, podľa ktorého môže ústavný súd konať o namietanom porušení sťažovateľových práv a vecne sa zaoberať iba tými sťažnosťami, ak sa sťažovateľ nemôže v súčasnosti a nebude môcť ani v budúcnosti domáhať ochrany svojich práv pred iným súdom prostredníctvom iných právnych prostriedkov, ktoré mu zákon na to poskytuje. Namietané porušenie niektorého zo základných práv alebo slobôd teda nezakladá automaticky aj právomoc ústavného súdu na konanie o nich.

Zmyslom a účelom uvedeného princípu subsidiarity je to, že ochrana ústavnosti nie je a ani podľa povahy veci nemôže byť výlučne úlohou ústavného súdu, ale úlohou všetkých orgánov verejnej moci v rámci im zverených kompetencií. Všeobecné súdy, ktoré sú povinné v občianskom súdnom konaní vykladať a aplikovať príslušné zákony na konkrétny prípad v súlade s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 5 ústavy, sú primárne zodpovedné aj za dodržiavanie tých práv a základných slobôd, ktoré ústava alebo medzinárodná zmluva dotknutým fyzickým osobám zaručuje. Ústavný súd predstavuje v tejto súvislosti ultima ratio inštitucionálny mechanizmus, ktorý nasleduje až v prípade nefunkčnosti všetkých ostatných orgánov verejnej moci, ktoré sa na ochrane ústavnosti podieľajú. Opačný záver by znamenal popieranie princípu subsidiarity právomoci ústavného súdu podľa zásad uvedených v § 53 ods. 1 zákona o ústavnom súde (III. ÚS 149/04, IV. ÚS 135/05). Zásada subsidiarity reflektuje okrem iného aj princíp minimalizácie zásahov ústavného súdu do právomoci všeobecných súdov, ktorých rozhodnutia sú v konaní o sťažnosti preskúmané (IV. ÚS 303/04).

Na základe uvedených dôvodov ústavný súd po predbežnom prerokovaní sťažnosť vo veci preskúmania vybavenia žiadosti sťažovateľa o prijatie do služobného pomeru právneho čakaťa prokuratúry odmietol pre nedostatok právomoci na jej prerokovanie.

Odmietnutím sťažnosti v rámci predbežného prerokovania podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde bolo už bez právneho dôvodu zaoberať sa ďalšími požiadavkami sťažovateľa.

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

V Košiciach 13. júla 2011