



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 105/2013-12

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 19. februára 2013 predbežne prerokoval sťažnosť L. L., R., zastúpeného advokátkou JUDr. K. L., Advokátska kancelária, P., vo veci namietaného porušenia základného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí zaručeného čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a základného práva na prístup k voleným funkciám za rovnakých podmienok zaručeného čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky uzneseniami Obecného zastupiteľstva obce R. č. 5 a č. 6 zo 7. novembra 2012 a č. 3/2012 z 24. novembra 2012 a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť L. L. 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 25. januára 2013 doručená sťažnosť L. L., R. (ďalej len „sťažovateľ“), ktorou namieta porušenie svojho základného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí zaručeného čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a základného práva na prístup k voleným

funkciám za rovnakých podmienok zaručeného čl. 30 ods. 4 ústavy uzneseniami Obecného zastupiteľstva obce R. (ďalej len „obecné zastupiteľstvo“) č. 5 a č. 6 zo 7. novembra 2012 a č. 3/2012 z 24. novembra 2012. Sťažovateľ fotokópie napadnutých uznesení obecného zastupiteľstva k sťažnosti nepriložil.

Sťažovateľ vykonával funkciu starostu obce R. (ďalej len „obec“). Z príloh sťažnosti vyplýva, že obecné zastupiteľstvo v obci na mimoriadnom zasadnutí 7. novembra 2012 „prijalo uznesenie č. 5..., ktorým opätovne vyhlásilo referendum za odvolanie starostu podľa § 13a ods. 3 písm. a) bod 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení s uvedením dôvodov, ktorými starosta hrubo a opakovanie porušuje zákony a všeobecne záväzné predpisy. Uznesením č. 6 vyhlásilo a schválilo konanie miestneho referenda o odvolaní starostu obce R. L. L. na deň 24.11.2012 od 07.00 h do 22.00 h a súčasne schválilo otázku, ktorá bude položená voličom pri miestnom referende.“. Uznesením č. 3/2012 z 24. novembra 2012 obecné zastupiteľstvo „schválilo výsledky miestneho referenda o odvolaní starostu obce...“.

Sťažovateľ v odôvodnení sťažnosti detailne popisuje jednotlivé pochybenia, v dôsledku ktorých podľa jeho názoru „miestne referendum sa konalo v rozpore so zákonom, a teda aj výsledok miestneho referenda je neplatný“. Poukazuje na upozornenie prokurátora Okresnej prokuratúry Michalovce č. k. Pd 145/12-3 z 22. novembra 2012, v ktorom sa konštatuje, že „procesné podmienky pre zvolanie zasadania obecného zastupiteľstva na deň 07.11.2012 splnené neboli“, že „uznesenia obecného zastupiteľstva prijaté na zasadaní obecného zastupiteľstva dňa 07.11.2012 sú výsledkom celého radu nesprávnych procesných postupov, ktoré ich robia ničotnými a nemožno s nimi spájať predpoklad správnosti“, že postupom obecného zastupiteľstva „sú výrazne obmedzené oprávnenia voličov“, ako aj že „uznesenie obecného zastupiteľstva č. 6 z 07.11.2012 je aj fakticky neuskutočiteľné“.

Sťažovateľ poukazuje aj na nesúlad výkonu sporného miestneho referenda s uznesením č. 6 zo 7. novembra 2012 (miesto konania) a tvrdí, že „kvórum oprávnených voličov zúčastnených na miestnom referende ani výsledky miestneho referenda nebolo možné verifikovať“. Podľa sťažovateľa mu „bolo nezákonným miestnym referendom

o odvolaní starostu obce fakticky skrátené 4-ročné funkčné obdobie o polovicu, pričom takýto prípad by mohol vytvoriť precedens pre iné obce iniciovaním umelých miestnych referend... Sťažovateľovi ako starostovi obce R. je v súčasnosti zo strany obce a poslancov obecného zastupiteľstva blokový prístup k výkonu funkcie starostu a má pozastavený plat starostu. Sťažovateľ bol navyše dotknutý na právach na ochranu osobnosti medializovaním celého prípadu...“.

Sťažovateľ navrhuje, aby ústavný súd jeho sťažnosť prijal na ďalšie konanie a nálezom takto rozhodol:

„Obec R. uznesením obecného zastupiteľstva č. 5 a 6 zo dňa 07.11.2012 a uznesením č. 3/2012 zo dňa 24.11.2012 porušila právo sťažovateľa podľa článku 30 ods. 1 a 4 Ústavy SR, podľa ktorého občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.

Uznesenie obecného zastupiteľstva obce R. č. 5 a 6 zo dňa 07.11.2012 a uznesenie č. 3/2012 zo dňa 24.11.2012 sa zrušuje a miestne referendum o odvolaní starostu obce R. zo dňa 24.11.2012 sa vyhlasuje za neplatné.

Obci R. sa zakazuje pokračovať v porušovaní základného práva sťažovateľa v zmysle článku 30 ods. 1 a 4 Ústavy SR a prikazuje sa obnoviť stav pre porušením citovaného základného práva sťažovateľa.

Sťažovateľovi sa priznáva primerané finančné zadosťučinenie vo výške 10 000 EUR.

Sťažovateľovi sa priznáva náhrada trov právneho zastúpenia na bankový účet právneho zástupcu.“

Sťažovateľ navrhol ústavnému súdu aj odklad vykonateľnosti napadnutých uznesení obecného zastupiteľstva.

II.

Ústavný súd rozhoduje podľa čl. 127 ods. 1 ústavy 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.

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 bez prítomnosti navrhovateľa a skúma, či dôvody uvedené v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie. Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde 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 alebo zjavne neopodstatnené návrhy môže ústavný súd po predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania.

1. Sťažovateľ namieta porušenie označených základných práv uzneseniami obecného zastupiteľstva. Takto ústavný súd vyhodnotil po obsahovej stránke znenie sťažnostného petitu, a to napriek tomu, že za odporcu sťažovateľ na prvej strane svojej sťažnosti označil obec (nie obecné zastupiteľstvo), a aj v bode 1 petitu navrhol vysloviť porušenie označených základných práv obcou (nie obecným zastupiteľstvom). Vzápätí však konkretizoval ústavne relevantný zásah ako uznesenia obecného zastupiteľstva, pričom i argumentácia celej sťažnosti je založená na tvrdenom porušení sťažovateľových základných práv nesprávnymi a nezákonnými postupmi obecného zastupiteľstva, ktoré potom viedli k prijatiu napadnutých uznesení. Navyše, ústavný súd už vo veci sp. zn. III. ÚS 601/2012 konštatoval, že obec ako právnická osoba tvoriaca samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky združujúci osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt (čl. 64a ústavy), nie je pasívne legitimovaná v konaní podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, ak k zásahu do základných práv a slobôd sťažovateľa malo dôjsť vrchnostenskou činnosťou niektorého z orgánov obce.

2. Podľa čl. 69 ods. 1 písm. a) ústavy je obecné zastupiteľstvo orgánom obce. Ide teda o orgán územnej samosprávy plniaci v procese realizácie miestneho referenda úlohy vymedzené zákonom Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), medzi ktoré patrí aj vyhlasovanie miestneho referenda o odvolaní starostu obce podľa § 11a ods. 1 písm. b) zákona o obecnom zriadení a vyhlasovanie výsledkov miestneho referenda podľa § 11a ods. 8 poslednej vety zákona o obecnom zriadení.

Podľa čl. 142 ods. 1 ústavy vety za bodkočiarkou súdy preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon. Podľa § 7 ods. 2 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení účinnom od 1. septembra 2003 (ďalej len „OSP“) v občianskom súdnom konaní súdy okrem iného preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, pokiaľ ich podľa zákona neprejednávajú a nerozhodujú o nich iné orgány.

Podľa § 244 ods. 1 OSP v správnom súdnictve preskúmajú súdy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. Podľa odseku 2 citovaného ustanovenia v správnom súdnictve preskúmajú súdy zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy.

Preskúmavacia právomoc všeobecných súdov je aj predmetom úpravy zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, kde je upravená tak, že pri výkone súdnictva súdy v Slovenskej republike okrem iného konajú a rozhodujú o žalobách alebo o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam, zásahom, iným opatreniam alebo nečinnosti v oblasti verejnej správy, rozhodujú o zákonnosti rozhodnutí a postupu orgánov verejnej moci a o ochrane pred nezákonným zásahom alebo opatrením orgánu verejnej moci... [§ 2 ods. 1 písm. c)].

Z citovaných ustanovení jednoznačne vyplýva, že postup, prípadne rozhodnutia obecného zastupiteľstva ako orgánu verejnej správy (orgánu územnej samosprávy – obce) nie sú z preskúmvacej právomoci všeobecných súdov vylúčené. Piata hlava piatej časti OSP upravuje konanie o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy. Ide tu o zásah, ktorý nie je rozhodnutím (§ 250v ods. 1 OSP). Negatívne vymedzenie má na mysli vylúčenie rozhodnutí ako individuálnych správnych aktov – aktov aplikácie práva, ktoré sú preskúmateľné v konaní o tzv. správnych žalobách podľa druhej hlavy piatej časti OSP. Preto zásahom netreba rozumieť len faktické úkony (napr. pri výkone administratívnych rozhodnutí) alebo procesné postupy, ale aj také výsledky rozhodovacích procesov vo verejnej správe, ktoré nemajú povahu individuálneho aktu aplikácie práva, lebo nie sú výsledkom správneho konania (v tejto súvislosti pozri § 244 ods. 3 OSP).

V konaní podľa piatej hlavy piatej časti OSP tak môže byť preskúvané aj uznesenie obecného zastupiteľstva na návrh fyzickej osoby alebo právnickej osoby, ktorá tvrdí, že bola ukrátená na svojich právach a právom chránených záujmoch takýmto uznesením za splnenia ďalších podmienok uvedených v § 250v ods. 1 OSP. Platí to aj napriek osobitnému konaniu o preskúmaní zákonnosti uznesení obecného zastupiteľstva podľa § 250zf OSP, keďže v tomto konaní je aktívne legitimovaným jedine prokurátor, nie subjekt, ktorého právne pomery uznesenie obecného zastupiteľstva môže priamo ovplyvňovať.

Z popísaného skutkového stavu a z citovaných právnych predpisov vyplýva, že ak podľa sťažovateľa bol ukrátený na svojich právach a právom chránených záujmoch, mohol a mal využiť právny prostriedok ochrany svojich základných práv, ktorý je výslovne určený na ochranu nielen proti nezákonným (protiprávnym) rozhodnutiam, opatreniam, ale aj proti iným nezákonným zásahom orgánov verejnej moci. Takým prostriedkom je návrh na začatie konania podľa piatej hlavy piatej časti OSP. Obecné zastupiteľstvo sa malo tvrdených nezákonností dopustiť pri činnosti zverenej mu zákonom o obecnom zriadení, ktorá má verejnoprávnu povahu (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Sžz 2/2008 z 26. februára 2009) a ktorej obsahom je vyhlásenie miestneho referenda ako formy priamej účasti obyvateľov obce na výkone samosprávy obce, ako aj vyhlásenie jeho výsledkov.

Ústavný súd sa preto nestotožňuje s názorom sťažovateľa, že „*pred podaním ústavnej sťažnosti vyčerpал riadny inštančný postup a všetky dostupné právne prostriedky ochrany proti nezákonnému zásahu obce R. do jeho ústavou garantovaných práv a slobôd*“. Je pravdou, že v čase podania sťažnosti ústavnému súdu (25. januára 2013) už sťažovateľovi zákonná lehota na podanie návrhu proti nezákonnému zásahu orgánu verejnej správy (30 dní podľa § 250v ods. 3 OSP) uplynula, niet však pochybností, že po 7. novembri 2012, resp. po 24. novembri 2012, keď sa sťažovateľ dozvedel o vyhlásení sporného miestneho referenda, resp. o vyhlásení jeho výsledkov, mal možnosť návrh proti zásahom obecného zastupiteľstva podať.

Sťažovateľ však netvrdí, že by uvedené účinné právne prostriedky ochrany svojich základných práv zaručených čl. 30 ods. 1 a 4 ústavy využil spôsobom, ktorý umožňuje platný právny poriadok Slovenskej republiky v konaniach pred orgánmi súdnej ochrany (§ 7 ods. 2 v spojení s § 244 a nasl. OSP), ale priamo sa obrátil na ústavný súd. Taký postup však ústava ani zákon o ústavnom súde neumožňujú. Princíp subsidiarity právomoci ústavného súdu je ústavným príkazom pre každú osobu. Preto každá osoba, ktorá namieta porušenie svojho základného práva, musí rešpektovať postupnosť tejto ochrany a požiadať o ochranu ten orgán verejnej moci, ktorý je kompetenčne predsunutý pred uplatnenie právomoci ústavného súdu.

Tento záver má oporu aj v stabilnej judikatúre ústavného súdu (podobne IV. ÚS 65/02, II. ÚS 147/02, II. ÚS 148/02).

Sťažnosť sťažovateľa tak ústavný súd musel odmietnuť pre nedostatok právomoci na jej prerokovanie.

3. Pozornosti ústavného súdu, pravdaže, neušla ani skutočnosť, že sťažnosť sťažovateľa v časti týkajúcej sa uznesení obecného zastupiteľstva č. 5 a č. 6 zo 7. novembra 2012 je s najväčšou podrobnosťou oneskorene podaná (sťažnosť bola odoslaná na poštovú prepravu 23. januára 2013) a v tej istej časti sťažnosť vyvoláva aj otázky súvisiace s oprávnenosťou sťažovateľa na jej podanie, keďže uznesenie obecného zastupiteľstva o vyhlásení miestneho referenda o odvolaní starostu obce možno chápať aj ako svojou

podstatou nespôsobilé zasiahnuť do právnej pozície osoby, ktorá túto funkciu zastáva. Obe naznačené pochybnosti však ústavný súd nemusel podrobnejšie analyzovať na účel ich jednoznačného zodpovedania, pretože ak niet právomoci ústavného súdu, akékoľvek úvahy o ďalších procesných podmienkach prípustnosti podanej sťažnosti strácajú právny význam.

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

V Košiciach 19. februára 2013