



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 119/2010-12

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 18. marca 2010 predbežne prerokoval sťažnosť Mgr. J. B., primátora mesta K., zastúpeného advokátkou JUDr. T. V., K., podanú podľa čl. 127a Ústavy Slovenskej republiky vo veci namietaného porušenia čl. 2 ods. 2, čl. 67 ods. 2 a 3 a čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj čl. 8 ods. 1 Európskej charty miestnej samosprávy v konaní vedenom Krajským súdom v Košiciach pod sp. zn. 7 S 91/2009 a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť primátora mesta K. o d m i e t a pre zjavnú neopodstatnenosť.

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 16. februára 2010 osobne do podateľne doručená sťažnosť Mgr. J. B., primátora mesta K. (ďalej len „sťažovateľ“), podaná podľa čl. 127a Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ktorou namieta porušenie čl. 2 ods. 2, čl. 67 ods. 2 a 3 a čl. 152 ods. 4 ústavy, ako aj čl. 8 ods. 1 Európskej charty miestnej samosprávy (ďalej len „charta“) v konaní vedenom Krajským súdom v Košiciach (ďalej len „krajský súd“) pod sp. zn. 7 S 91/2009.

2. Zo sťažnosti vyplýva, že rozsudkom krajského súdu č. k. 7 S 91/2009-51 zo 16. decembra 2009 v právnej veci MUDr. A. M. (ďalej len „navrhovateľka“) proti odporcovi M. K. (ďalej len „odporca“) bolo rozhodnuté tak, že sa odporcovi zakázalo pokračovať v porušovaní práva navrhovateľky uplatňovať mandát poslanca mestského zastupiteľstva na základe upovedomenia odporcu č. 09/04041 zo 7. septembra 2009 o zániku mandátu poslanca mestského zastupiteľstva. Ďalej sa odporcovi prikázalo umožniť navrhovateľke uplatňovanie mandátu poslanca mestského zastupiteľstva. Napokon bol odporca zaviazaný nahradiť navrhovateľke trovy konania vo výške 434,40 €. Išlo o konanie o ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy podľa § 250v Občianskeho súdneho poriadku.

Sťažovateľ uviedol, že krajský súd podľa odôvodnenia rozsudku za nezákonný zásah orgánu verejnej správy zameraný priamo proti navrhovateľke považoval list odporcu č. 09/04041 zo 7. septembra 2009 označený ako „*Upovedomenie o zániku poslanskej mandátu poslanca Mestského zastupiteľstva mesta K.*“ (ďalej len „upovedomenie o zániku mandátu“), ktorým odporca upovedomil navrhovateľku v zmysle ustanovenia § 25 ods. 2 písm. g) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) v nadväznosti na ustanovenie § 7 ods. 5 rokovacieho poriadku mestského zastupiteľstva odporcu o zániku mandátu poslanca z dôvodu, že navrhovateľka sa v dňoch 28. júla 2009, 3. augusta 2009 a 27. augusta 2009 bez riadneho ospravedlnenia trikrát po sebe nezúčastnila riadneho rokovania mestského zastupiteľstva a do 7. septembra 2009 nepredložila doklad, ktorý sa uznáva za ospravedlnenie neúčasti.

Sťažovateľ namieta, že napriek tomu, že k zániku mandátu poslanca došlo v prípade navrhovateľky priamo zo zákona a pri naplnení všetkých zákonných podmienok, krajský súd neuznal nedostatok svojej právomoci zaoberať sa zánikom mandátu a podmienky zániku mandátu preskúmal, a to aj za použitia úvahy.

Z vykonaného dokazovania krajský súd považoval za preukázané, že sa navrhovateľka z neúčasti na riadnom zasadnutí mestského zastupiteľstva konanom

27. augusta 2009 ospravedlnila sťažovateľovi z dôvodu poskytovania zdravotnej starostlivosti na „ambulancii RLP“. Krajský súd považoval tento dôvod neúčasti na zasadnutí mestského zastupiteľstva za vážny dôvod v zmysle § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení. Preto ani nebola podľa krajského súdu naplnená zákonná podmienka zániku mandátu poslanca, teda absencia vážneho dôvodu opakovanej, trikrát po sebe nasledujúcej neúčasti na riadnom zasadnutí mestského zastupiteľstva. Krajský súd dospel tiež k záveru, že pokiaľ navrhovateľka súčasne s ospravedlnením nepredložila potvrdenie zamestnávateľa o výkone práce 27. augusta 2009, nemalo to z pohľadu uvedeného zákonného ustanovenia právny význam. Krajský súd za podstatné považoval to, že sa navrhovateľka ospravedlnila, pričom ňou uvádzaný dôvod neúčasti vyhodnotil ako vážny. V tomto smere použil krajský súd úvahu tak, že dôvod neúčasti na zasadnutí mestského zastupiteľstva (poskytovanie zdravotnej starostlivosti v ambulancii rýchlej lekárskej pomoci) je potrebné kvalifikovať ako vážny dôvod v zmysle § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení, a to, že navrhovateľka nepriložila potvrdenie zamestnávateľa o výkone práce, nemá právny význam.

Podľa názoru sťažovateľa postupom a rozsudkom krajského súdu došlo k porušeniu označených ustanovení ústavy a charty. Sudcovská úvaha uplatnená pri posúdení otázky, či mandát poslanca trvá ďalej, je neústavná, pretože ústava a ani žiaden zákon alebo rokovací poriadok mestského zastupiteľstva neukladá súdu o tomto rozhodovať.

Sťažovateľ zastáva názor, že ak sa už krajský súd zaoberal dôvodom neúčasti navrhovateľky na zasadnutí mestského zastupiteľstva konanom 27. augusta 2009 a posudzoval jeho vážnosť, mal sa oboznámiť s dokladom, ktorý ospravedlňoval neúčast' navrhovateľky, teda s potvrdením R., s. r. o., z 9. septembra 2009. Podľa tohto potvrdenia navrhovateľka 27. augusta 2009 poskytovala zdravotnú starostlivosť „ambulancii RLP“. Už z potvrdenia vyplýva, že spoločnosť má päť pracovísk, nie je uvedený čas, od kedy do kedy služba trvala a na ktorom pracovisku k nej došlo. Sťažovateľ predkladá potvrdenie tej istej spoločnosti z 9. septembra 2009, podľa ktorého v ten deň vykonával službu i poslanec MUDr. P. K. Keďže ani on sa nezúčastnil zasadnutia mestského zastupiteľstva z 27. augusta 2009, znamená to, že v rovnakom čase a na rovnakom mieste by mali vykonávať podľa

predložených potvrdení službu v ambulancii dvaja lekári. Z toho dôvodu má sťažovateľ pochybnosti o pravdivosti údajov uvádzaných v potvrdení vydanom pre navrhovateľku.

Sťažovateľ ďalej namieta, že sa krajský súd nezaoberal dôsledne rokovacím poriadkom mestského zastupiteľstva z 31. mája 2007 vydaným v súlade s § 11 ods. 4 písm. k) a § 12 ods. 7 zákona o obecnom zriadení. V § 7 ods. 5 rokovacieho poriadku sa uvádza, že neúčast' na rokovaní mestského zastupiteľstva sa ospravedlňuje vopred primátorovi. Dôvod neúčasti sa vyznačí na prezenčnej listine. Primátor oboznámi mestské zastupiteľstvo s dôvodmi neprítomnosti poslanca na zasadnutí mestského zastupiteľstva. V citovanom ustanovení sú vymenované dôvody na ospravedlnenie neúčasti a ako posledný sa uvádza dôvod „*iné vážne dôvody*“. Rokovací poriadok konkretizuje aj doklady, ktoré sa na ospravedlnenie neúčasti uznávajú. Je logické, že rokovací poriadok určil doklady, ktoré sa majú predkladať, pretože ak sa poslanec ospravedlňuje vopred, posudzuje tento dôvod primátor s tým, že si preverí dôvod ospravedlnenia. Posudzovanie vážnosti dôvodu neúčasti, teda posudzovanie, či ide o ospravedlniteľný alebo neospravedlniteľný dôvod, patrí do právomoci primátora („*neúčast' na rokovaní sa ospravedlňuje vopred primátorovi*“). Primátor je viazaný pri posudzovaní neúčasti rokovacím poriadkom tak, ako bol poslancami schválený. Primátor má povinnosť oboznámiť prítomných s dôvodom neprítomnosti poslanca na zasadnutí. Môžu sa k tomu vyjadriť prítomní poslanci. Tieto skutočnosti však podľa názoru sťažovateľa krajský súd nebral do úvahy.

Podľa sťažovateľa v napadnutom konaní sa krajský súd nezaoberal tým, z akých dôvodov sa navrhovateľka nezúčastnila predchádzajúcich dvoch riadnych zasadnutí mestského zastupiteľstva, aj keď odporca na pojednávaní uviedol, že oznámenie o zániku mandátu poslanca musel uskutočniť, lebo bolo potrebné zabezpečiť zákonný chod mestského zastupiteľstva. Odporca poukázal aj na takmer 50 % absenciu navrhovateľky na zasadnutiach mestského zastupiteľstva. V programe mestského zastupiteľstva na 28. júl 2009 bolo prerokovanie upozornení Okresnej prokuratúry T. na porušovanie zákona o obecnom zriadení a návrh na zrušenie už prijatých uznesení. Navrhovateľka a ďalší piati poslanci v dokumente z 27. júla 2009 nazvanom „*Stanovisko poslancov Mestského zastupiteľstva v K.*“ vyhlásili, že podľa ich presvedčenia nedošlo k porušeniu zákona zo

strany mestského zastupiteľstva pri nastúpení náhradníka Mgr. Z. F. a Ing. K. P. bol zvolený za hlavného kontrolóra v súlade so zákonom, pričom nevidia dôvod, aby o tom mestské zastupiteľstvo rokovalo. Požiadali o prečítanie tohto stanoviska na zasadnutí mestského zastupiteľstva. Navrhovateľka a tá istá skupina poslancov, ktorí sú uvedení v stanovisku poslancov z 27. júla 2009, sa zasadnutia mestského zastupiteľstva nezúčastnili. Z tohto dôvodu nebolo uznášaniaschopné a nezúčastnili sa ani náhradného zasadnutia 3. augusta 2009 s tým istým programom. Navrhovateľka v napadnutom konaní uviedla, že už uvedené zasadnutia mestského zastupiteľstva neboli v súlade s harmonogramom a na 3. august 2009 ani nedostala pozvánku. Z predloženého stanoviska poslancov z 27. júla 2009 jasne vyplýva, že navrhovateľka sa nemienila zúčastniť zasadnutí z dôvodu uvedeného v stanovisku. Zasadnutia mestského zastupiteľstva konaného 27. augusta 2009 sa navrhovateľka nezúčastnila, rovnako ako ani poslanci uvedení v stanovisku z 27. júla 2009. Podľa sťažovateľa však krajský súd uvedené skutočnosti v napadnutom rozhodnutí nezohľadnil.

Podľa názoru sťažovateľa ak krajský súd posudzoval vážnosť dôvodu neúčasti navrhovateľky na zasadnutí mestského zastupiteľstva 27. augusta 2009 a okolnosti ospravedlňovania, potom sa mal nimi zaoberať v priamej súvislosti s upovedomením o zániku mandátu z dôvodu, že odporca tvrdil, že musel zabezpečiť zákonný chod mestského zastupiteľstva. Sťažovateľ zastáva názor, že až následne mal krajský súd posúdiť, či ide o nezákonný zásah orgánu verejnej správy. Vzhľadom na čl. 152 ods. 4 ústavy sudca pri uplatnení úvahy sa musí správať tak, aby nekonal v rozpore s čl. 2 ods. 2 a čl. 152 ods. 4 ústavy. V rámci sudcovskej úvahy sudca nemôže určovať podmienky nad rámec zákona alebo v rozpore so zákonom. Úvaha v rámci správneho súdnictva musí obstať v objektívnom teste verejného záujmu. Úvaha v správnom súdnictve je zákonná iba vtedy, ak má kvalitu, ktorá je daná vlastnosťami právneho štátu. Znamená to, že sudca uplatní úvahu, ktorá je v súlade so zákonom a príslušný orgán ju uskutoční v medziach zákona. Podľa sťažovateľa spôsob ustanovený zákonom nemožno extenzívne vysvetliť a uplatniť tak, že orgán štátu môže do činnosti obce zasiahnuť aj inak, spôsobom, ktorý neustanovil zákon, ale orgán štátu ho svojím výkladom odvodil zo zákona, či dokonca si ho vymyslel.

Sťažovateľ poukázal ďalej na to, že mandát, ako právo vykonávať funkciu poslanca, vzniká zvolením za poslanca. Voľby poslancov obecného zastupiteľstva sa uskutočňujú na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním tak, ako to vyplýva z čl. 67 ods. 4 ústavy a slobodnou voľbou zástupcov v orgánoch miestnej moci vo voľbách. Uplatnenie práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných slobodnou voľbou svojich zástupcov do orgánov miestnej samosprávy je predmetom úpravy zákona č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o voľbách do samosprávy“). Zvolením za poslanca vzniká poslancovi právo nielen byť poslancom, ale aj právo vykonávať túto funkciu osobne podľa svojho presvedčenia a svedomia bez viazanosti príkazmi. Poslancovi vznikajú aj povinnosti, ku ktorým patrí aj povinnosť zúčastňovať sa zasadnutí zastupiteľstva a jeho orgánov, do ktorých bol zvolený, a dodržiavať organizačný a rokovací poriadok. Mandát poslanca zanikne aj vtedy, keď sa bez vážneho dôvodu a bez ospravedlnenia nezúčastní trikrát po sebe zasadnutia zastupiteľstva. Podľa názoru sťažovateľa ak sa splnia zákonné podmienky na zánik mandátu podľa § 25 ods. 2 druhej vety zákona o obecnom zriadení, právny účinok v podobe zániku mandátu musí nastať. Zánik mandátu poslanca zastupiteľstva teda nie je ponechaný na úvahu poslanca, orgánu obce a ani na úvahu orgánu štátu. Žiaden štátny orgán o zániku mandátu a o spôsobe jeho uplatňovania nerozhoduje a ani nemôže ukladať povinnosti orgánu územnej samosprávy v prípade obcí v súvislosti s uplatňovaním mandátu poslanca, pretože žiaden zákon ho k tomu nespĺnomocňuje. Štátne orgány nie sú oprávnené konať, ak ich na to nespĺnomocní zákon, a ak konajú, sú povinné tak robiť iba spôsobom, ktorý ustanoví zákon, argumentoval sťažovateľ.

Sťažovateľ ďalej poukázal na to, že prípad zániku mandátu poslanca, resp. situácia, ktorá nastane v zastupiteľstve po zániku mandátu poslanca, je predmetom úpravy uvedenej v ustanovení § 51 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, podľa ktorej nastúpenie náhradníka vyhlási obecné zastupiteľstvo do pätnásť dní potom, čo sa uprázdni mandát a odovzdá mu osvedčenie o tom, že sa stal poslancom. V čase vyhlásenia rozsudku krajského súdu 26. novembra 2009 bolo mestským zastupiteľstvom prijaté uznesenie č. 53 z 29. októbra 2009, ktorým na uprázdnené mandáty poslancov mestského zastupiteľstva nastúpili náhradníci. Zákonnosť tohto uznesenia, ktorým sa konštatujú právne účinky zániku mandátu

poslanca, podľa názoru sťažovateľa nie je prípustné preskúmať v konaní podľa § 250v Občianskeho súdneho poriadku a v inom správnom konaní toto uznesenie dosiaľ nebolo zrušené z dôvodu nezákonnosti.

Porušenie čl. 2 ods. 2 ústavy vidí sťažovateľ v tom, že krajský súd síce konal vo veci ochrany pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, v merite však riešil uplatňovanie mandátu poslancom mestského zastupiteľstva a jeho zánik tak, že zakázal odporcovi pokračovať v porušovaní práva uplatňovať mandát poslancom mestského zastupiteľstva, pričom odporcovi prikázal umožniť poslancovi mandát uplatňovať, aj keď ho k tomu ústava ani žiaden zákon nespĺnomocnil.

Sťažovateľ vyjadril presvedčenie, že napadnutým rozsudkom krajského súdu došlo aj k porušeniu čl. 67 ods. 2 ústavy, podľa ktorého povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno obci ukladať zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 ústavy. Neústavným rozsudkom krajského súdu došlo totiž aj k zásahu do činnosti orgánov územnej samosprávy, a tým aj k porušeniu čl. 67 ods. 3 ústavy, pretože štát v zastúpení svojho orgánu môže zasahovať do činnosti orgánov územnej samosprávy iba spôsobom ustanoveným zákonom.

Sťažovateľ ďalej uviedol, že za nezákonný zásah orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím a ktorý má ukrátiť fyzickú osobu na jej právach a právom chránených záujmoch, považoval krajský súd upovedomenie o zániku mandátu, ktorým sťažovateľ upovedomil navrhovateľku v zmysle § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení v nadväznosti na ustanovenie § 7 ods. 5 rokovacieho poriadku o zániku mandátu s uvedením jeho dôvodu. Zo skutkového a právneho stavu krajský súd vyvodil, že ide o zásah orgánu verejnej správy, ktorý je priamo zameraný proti navrhovateľke, pričom zásah a jeho dôsledky trvajú, a preto žalobe navrhovateľky v zmysle § 250v ods. 4 Občianskeho súdneho poriadku vyhovel. Sťažovateľ v konaní pred krajským súdom od začiatku namietal, že právne účinky zániku mandátu nastali zo zákona a on len informoval navrhovateľku o tom, že jej mandát poslanca zanikol, čo nemožno považovať za nezákonný zásah. Ak právne účinky zániku mandátu poslanca nastávajú zo zákona, potom

upovedomenie sťažovateľa o zániku mandátu s uvedením dôvodu je len informáciou pre navrhovateľku. Sťažovateľ, ale ani mestské zastupiteľstvo nerozhodujú o zániku mandátu, preto upovedomenie sťažovateľa je právne bezvýznamné, nemá žiadne právne následky, a preto ani nemôže byť nezákonným zásahom orgánu verejnej správy.

Podľa sťažovateľa skutkové a právne závery krajského súdu sú z uvedených dôvodov zjavne arbitrárne, z ústavného hľadiska neospravedliteľné a neudržateľné a majú za následok neústavné zasahovanie do činnosti orgánu samosprávy. Sťažovateľ sa preto dovoľáva ochrany v zmysle čl. 127a ods. 1 ústavy.

Sťažovateľ navrhol vydať nález, ktorým by ústavný súd vyslovil porušenie označených článkov ústavy a charty, pričom neústavnosť rozsudku má spočívať v tom, že sa ním uložili orgánu samosprávy odporcu povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy bez toho, aby tieto povinnosti a obmedzenia boli uložené ústavou alebo zákonom. Žiada tiež, aby bol rozsudok krajského súdu č. k. 7 S 91/2009-51 zo 16. decembra 2009 zrušený a vec vrátená na ďalšie konanie. Požaduje aj náhradu trov právneho zastúpenia vo výške 254,88 €.

Sťažovateľ napokon navrhol vydanie dočasného opatrenia, ktorým by ústavný súd odložil vykonateľnosť napadnutého rozsudku krajského súdu.

3. Z napadnutého rozsudku krajského súdu č. k. 7 S 91/2009-51 zo 16. decembra 2009 vyplýva, že sa ním „zakazuje mestu K. pokračovať v porušovaní práva navrhovateľky uplatňovať mandát poslanca Mestského zastupiteľstva mesta K. na základe upovedomenia mesta K. č. 09/04041 zo dňa 7. 9. 2009 o zániku mandátu poslanca mestského zastupiteľstva mesta K. navrhovateľke a prikazuje mestu K. umožniť navrhovateľke uplatňovanie mandátu poslanca Mestského zastupiteľstva mesta K. v lehote do piatich dní od právoplatnosti rozsudku“. Krajský súd skúmal prípustnosť žaloby z pohľadu vyčerpania prostriedkov nápravy, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis a dodržania subjektívnej tridsaťdňovej lehoty a objektívnej ročnej lehoty na podanie návrhu. Za prostriedok, ktorého použitím sa má odstrániť nezákonný zásah orgánu verejnej správy, je potrebné považovať sťažnosť

v zmysle zákona č. 152/1998 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov. Za takúto sťažnosť podľa obsahu treba považovať list navrhovateľky z 10. septembra 2009 doručený odporcovi toho istého dňa. Týmto podaním sa navrhovateľka domáhala nápravy protiprávneho stavu argumentujúc, že zasadnutia mestského zastupiteľstva 27. augusta 2009 sa nemohla zúčastniť z vážneho dôvodu, ktorým bolo poskytovanie urgentnej zdravotnej starostlivosti v ambulancii rýchlej lekárskej pomoci. Navrhovateľka sa o zásahu dozvedela 7. septembra 2009, keď jej bolo doručené upovedomenie o zániku mandátu vydané toho istého dňa. Žalobu o ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy podala na poštovú prepravu 16. septembra 2009, teda v lehote podľa § 250v ods. 3 druhej vety Občianskeho súdneho poriadku. Odporcu je potrebné považovať za orgán verejnej správy v zmysle ustanovenia § 250v ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku. Napriek skutočnosti, že upovedomenie o zániku mandátu má iba deklaratórny charakter (konštatuje sa v ňom existencia právnej skutočnosti, ktorej zákonným dôsledkom je zánik mandátu poslanca obecného, resp. mestského zastupiteľstva), predstavuje toto upovedomenie zásah do práv a právom chránených záujmov fyzickej osoby. Navrhovateľke od doručenia upovedomenia o zániku mandátu bolo znemožnené uplatňovanie mandátu poslankyne mestského zastupiteľstva. Doručením upovedomenia o zániku mandátu došlo k nezákonnému zásahu do práv navrhovateľky zo strany odporcu. Právnou skutočnosťou majúcou za následok zánik mandátu navrhovateľky ako poslankyne mala byť podľa upovedomenia o zániku mandátu opakovaná (trikrát po sebe nasledujúca) neúčast' na riadnom zasadnutí mestského zastupiteľstva bez existencie vážneho dôvodu a ospravedlnenia, pričom do vyhotovenia upovedomenia o zániku mandátu navrhovateľka nepredložila doklad, ktorý sa uznáva na ospravedlnenie neúčasti. Navrhovateľka, ako aj sťažovateľ zhodne uviedli, že navrhovateľka sa pred konaním zasadnutia mestského zastupiteľstva telefonicky ospravedlnila sťažovateľovi z dôvodu služby (poskytovania zdravotnej starostlivosti v ambulancii rýchlej lekárskej pomoci). Tento dôvod neúčasti na zasadnutí mestského zastupiteľstva je potrebné kvalifikovať ako vážny dôvod v zmysle § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení. Preto podľa názoru krajského súdu nebola naplnená zákonná podmienka zániku mandátu navrhovateľky, t. j. absencia vážneho dôvodu opakovanej (trikrát po sebe nasledujúcej) neúčasti na riadnom zasadnutí mestského zastupiteľstva. Skutočnosť, že navrhovateľka súčasne s ospravedlnením nepredložila potvrdenie

zamestnávateľa o výkone práce 27. augusta 2009, nemá z pohľadu ustanovenia § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení právny význam. Odporca bol oprávnený skúmať existenciu vážneho dôvodu, ktorým navrhovateľka ospravedlnila svoju neúčast' na zasadnutí mestského zastupiteľstva 27. augusta 2009. Iba v prípade, ak by navrhovateľka nepreukázala existenciu vážneho dôvodu svojej neúčasti 27. augusta 2009, a za predpokladu, že sa nezúčastnila bez vážneho dôvodu a bez ospravedlnenia dvoch predchádzajúcich riadnych zasadnutí obecného zastupiteľstva, mohol odporca konštatovať zánik jej mandátu. Pretože odporca nepreukázal, že navrhovateľka sa bez vážneho dôvodu a bez ospravedlnenia nezúčastnila riadneho zasadnutia mestského zastupiteľstva 27. augusta 2009, nebolo potrebné skúmať, či dve predchádzajúce zasadnutia mestského zastupiteľstva, konané 28. júla 2009 a 3. augusta 2009 mali charakter riadneho zasadnutia mestského zastupiteľstva.

II.

Podľa čl. 127a ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach orgánov územnej samosprávy proti neústavnému alebo nezákonnému rozhodnutiu alebo inému neústavnému alebo nezákonnému zásahu do vecí územnej samosprávy, ak o jej ochrane nerozhoduje iný súd.

Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Podľa čl. 67 ods. 2 ústavy povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno obci a vyššiemu územnému celku ukladať zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5.

Podľa čl. 67 ods. 3 ústavy štát môže zasahovať do činnosti obce a vyššieho územného celku len spôsobom ustanoveným zákonom.

Podľa čl. 152 ods. 4 ústavy výklad uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.

Podľa čl. 8 ods. 1 charty akýkoľvek správny dohľad nad miestnymi orgánmi možno vykonávať len takým spôsobom a v takých prípadoch, ktoré vymedzuje ústava alebo zákon.

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, 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.

Ústavný súd konštatuje, že sťažnosť treba považovať za zjavne neopodstatnenú.

O zjavnej neopodstatnenosti návrhu možno hovoriť vtedy, keď namietaným postupom orgánu štátu nemohlo vôbec dôjsť k porušeniu toho základného práva alebo slobody, ktoré označil navrhovateľ, a to buď pre nedostatok vzájomnej príčinnej súvislosti medzi označeným postupom orgánu štátu a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnený návrh preto možno považovať ten, pri predbežnom prerokovaní ktorého ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po jeho prijatí na ďalšie konanie (I. ÚS 66/98, I. ÚS 110/02, I. ÚS 88/07).

Podľa konštantnej judikatúry ústavný súd nie je súčasťou systému všeobecných súdov, ale podľa čl. 124 ústavy je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Pri uplatňovaní tejto právomoci ústavný súd nie je oprávnený preskúmať a posudzovať ani právne názory všeobecného súdu, ani jeho posúdenie skutkovej otázky. Úlohou ústavného

súdu totiž nie je zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách. Posúdenie veci všeobecným súdom sa môže stať predmetom kritiky zo strany ústavného súdu iba v prípade, ak by závery, ktorými sa všeobecný súd vo svojom rozhodovaní riadil, boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne. O arbitrárnosti (svojevôli) pri výklade a aplikácii zákonného predpisu všeobecným súdom by bolo možné uvažovať len v prípade, ak by sa tento natoľko odchyľil od znenia príslušných ustanovení, že by zásadne poprel ich účel a význam (mutatis mutandis I. ÚS 115/02, I. ÚS 12/05, I. ÚS 382/06).

Hlavnou námietkou sťažovateľa je, že krajský súd uložil odporcovi povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy bez toho, aby tieto povinnosti a obmedzenia boli uložené ústavou alebo zákonom, resp. bez toho, aby bol krajský súd oprávnený posudzovať, či došlo k zániku poslaneckého mandátu navrhovateľky.

Zo znenia čl. 127a ústavy je zrejmé, že ústavný súd je v prípade iniciovania konania podľa tohto článku ústavy povinný preskúmať nielen ústavnosť, ale i zákonnosť sťažovateľom namietaného zásahu, pričom podmienkou tohto typu konania je, aby išlo o zásah do vecí orgánu územnej samosprávy a aby o tejto ochrane nerozhodoval iný súd.

Predmetom konania v tejto veci je preskúmanie ústavnosti a zákonnosti zásahu krajského súdu do zloženia orgánu územnej samosprávy (mestského zastupiteľstva) počas plynutia volebného obdobia, ktorý podľa názoru ústavného súdu možno subsumovať pod pojem zásahu do vecí orgánu územnej samosprávy, t. j. sťažnosť sťažovateľa spĺňa náležitosti sťažnosti podľa čl. 127a ústavy.

Sťažovateľ argumentoval okrem iného tým, že žiaden štátny orgán (teda ani všeobecný súd) o zániku mandátu poslanca a o spôsobe jeho uplatňovania nerozhoduje a ani nemôže ukladať povinnosti orgánu územnej samosprávy, prípadne obci v súvislosti s uplatňovaním mandátu poslanca, pretože žiaden zákon ho na to nesplnomocňuje.

Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát (čl. 1 ods. 1 ústavy). Základy územnej samosprávy sú upravené v čl. 64 a nasl. štvrtej hlavy ústavy, ktorá za jej základ ustanovuje obec ako samostatný územný a správny celok Slovenskej republiky združujúci osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt. Obce sú spravované prostredníctvom starostu a obecného zastupiteľstva (čl. 69 ods. 1 ústavy). Sloboda obce ako subjektu samosprávy sa prejavuje v tom, že rozsah jej pôsobnosti, resp. rozsah jej práv a povinností môže byť stanovený len na základe zákona alebo medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 ústavy (čl. 67 ods. 2 ústavy).

Rešpektovanie princípu právneho štátu predpokladá, že všetky subjekty v štáte, t. j. aj orgány územnej samosprávy sa budú správať zákonom predpokladaným spôsobom, resp. zosúladiť svoje správanie s platným právnym poriadkom. Vzhľadom na túto skutočnosť priamo ústava v záujme ochrany princípu právneho štátu vo svojom čl. 67 ods. 3 (obdobne aj čl. 8 ods. 1 charty) dáva priestor na dozor štátu, resp. ingerenciu štátu do vecí územnej samosprávy, ktorý je však striktno obmedzený požiadavkou vykonania takého zásahu iba spôsobom ustanoveným zákonom, t. j. vykonania zásahu do vecí územnej samosprávy len zákonne súladným spôsobom.

Z uvedeného vyplýva, že nie každý zásah do výkonu územnej samosprávy musí nevyhnutne znamenať porušenie práva na samosprávu, resp. zásah do vecí územnej samosprávy.

Právo na samosprávu je realizované zastupiteľskou formou, t. j. voliči svoje práva nerealizujú priamo, ale prostredníctvom zvolených zástupcov. Vyhlásením výsledkov volieb zvolený kandidát nadobúda zároveň aj súbor práv a povinností spojený s výkonom funkcie, do ktorej bol zvolený. V prípade poslanca obecného zastupiteľstva ide napr. o právo zúčastňovať sa na zasadnutí obecného zastupiteľstva a hlasovať na ňom, o právo predkladať návrhy obecnému zastupiteľstvu, právo interpelovať starostu, právo spojené s kontrolnou právomocou poslancov obecného zastupiteľstva a pod. Realizáciou svojich práv má teda

zvolený poslanec obecného zastupiteľstva možnosť zúčastňovať sa na správe vecí verejných v obci na základe mandátu získaného vo voľbách.

Akýkoľvek zásah do mandátu poslanca obecného zastupiteľstva spôsobuje nielen zásah do jeho práv a povinností nadobudnutých v dôsledku získania mandátu od voličov, ale v konečnom dôsledku aj mení, resp. zasahuje do samotnej vôle voličov vyjadrenej v uskutočnených voľbách. Vzhľadom na to zákonodarca možnosti zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva taxatívne vymedzil v § 25 ods. 2 zákona o obecnom zriadení. Uprázdnenie mandátu poslanca obecného zastupiteľstva súčasne znamená pre obecné zastupiteľstvo i starostu obce vznik povinnosti podľa § 51 ods. 2 zákona o voľbách do samosprávy (povinnosť vyhlásiť nastúpenie náhradníka za poslanca obecného zastupiteľstva a vydanie osvedčenia o jeho zvolení). Realizácia tohto oprávnenia však predpokladá utvorenie záveru o uprázdnení mandátu poslanca obecného zastupiteľstva z dôvodov špecifikovaných v § 25 ods. 2 zákona o obecnom zriadení. V prípade predčasnej realizácie tohto oprávnenia môže dôjsť k zásahu do práv poslanca obecného zastupiteľstva, ktorému by bola znemožnená realizácia jeho práv spojených s výkonom funkcie, do ktorej bol zvolený, napriek tomu, že k uprázdneniu jeho mandátu nedošlo a v konečnom dôsledku by takáto situácia zasiahla aj do samotnej vôle voličov prejavenej vo voľbách do orgánov územnej samosprávy.

V preskúvanom prípade vznikol spor o to, či v prípade navrhovateľky došlo k naplneniu podmienok zániku mandátu podľa § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení, s čím úzko súvisí aj následný vznik oprávnenia, resp. povinnosti orgánov obce (obecného zastupiteľstva a starostu) postupovať podľa § 51 ods. 2 zákona o voľbách do samosprávy.

Hoci sťažovateľ správne uvádza, že k zániku mandátu poslanca podľa § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení dochádza priamo zo zákona naplnením tam uvedenej skutkovej podstaty, neznamená to (a ani to nemôže znamenať), že by v prípade sporu o tom, či skutková podstata bola naplnená, nebol nikto (a to dokonca ani všeobecný súd) oprávnený autoritatívne rozhodnúť o otázke ďalšej existencie poslaneckého mandátu.

Rovnako to neznamená, že by konečným arbitrom v takomto spore bol starosta (primátor) bez možnosti nezávislého preskúmania správnosti jeho stanoviska.

V prípade posudzovania spornej otázky, či mandát poslanca v zmysle zákona zanikol, prichádza do úvahy, aby všeobecný súd v rámci správneho súdnictva postupom podľa § 250v Občianskeho súdneho poriadku preskúmal správnosť stanoviska, ktoré v tejto otázke zaujal kompetentný orgán obce (mesta), pretože nesprávne posúdenie otázky v tom zmysle, že mandát poslanca zanikol, znamená nezákonný zásah orgánu obce (mesta) do práva riadne zvoleného poslanca. Ústavný súd však pripúšťa, že v okolnostiach daného prípadu ide o extenzívny výklad § 244 v spojení s § 250v Občianskeho súdneho poriadku, ktorý však napriek tomu považuje za ústavne akceptovateľný, t. j. označené ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku možno na danú vec podľa názoru ústavného súdu aplikovať, a to najmä z toho dôvodu, že ani činnosť a rozhodovanie orgánov územnej samosprávy nemôže byť svojvoľná, ale musí podliehať súdnemu prieskumu. Tento názor vyplýva aj z čl. 142 ods. 1 ústavy, podľa ktorého rozhodovanie o zákonnosti rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci (teda aj v danom prípade) patrí všeobecným súdom. Navyše, zákon o obecnom zriadení v § 27 ods. 2 všeobecne zakladá súdny prieskum rozhodnutí starostu obce pri výkone samosprávy, pričom je zřejmé, že zákonodarca mal na mysli všeobecné súdy.

Vychádzajúc z dosiaľ uvedených úvah nebolo preto možné prisvedčiť sťažovateľovi tvrdiacemu, že všeobecný súd konal nad rámec svojich právomocí, a tým zasiahol do označených práv odporcu.

Sťažovateľ považuje rozsudok krajského súdu za porušenie označených práv aj z hľadiska posúdenia merita veci. Považuje totiž závery krajského súdu za arbitrárne a z ústavného hľadiska neudržateľné. Spochybňuje najmä závery krajského súdu, podľa ktorých nedošlo k naplneniu skutkovej podstaty zániku poslaneckého mandátu navrhovateľky. Nesúhlasí najmä s názorom, podľa ktorého postačuje zistenie, že navrhovateľka sa nezúčastnila riadneho zasadnutia mestského zastupiteľstva 27. augusta 2009 z vážneho dôvodu, pričom skutočnosť, že príslušné potvrdenie predložila oneskorene,

je irelevantná. Spochybňuje tiež pravdivosť dôvodu neúčasti uvedeného navrhovateľkou, keďže v rovnakom čase na rovnakom mieste mal rovnaké zdravotnícke služby poskytovať aj iný poslanec, čo vyvoláva nedôveru voči tvrdeniu navrhovateľky. Ďalej namieta, že sa krajský súd nezaoberal tým, z akých dôvodov sa navrhovateľka nezúčastnila predchádzajúcich dvoch riadnych zasadnutí mestského zastupiteľstva, aj keď sa odporca bránil tým, že bolo jeho povinnosťou zabezpečiť zákonný chod mestského zastupiteľstva, ktorého uznášaniaschopnosť navrhovateľka (ale aj ďalší poslanci) svojimi častými absenciami ohrozovali. Sťažovateľ napokon vytýka, že v súlade s ustanovením § 51 ods. 2 zákona o obecnom zriadení mestské zastupiteľstvo po uprázdnení mandátu navrhovateľky privolilo k nastúpeniu náhradníka za ňu, a to uznesením z 29. októbra 2009, pričom toto uznesenie nie je možné preskúmať v konaní podľa § 250v Občianskeho súdneho poriadku. Uznesenie nebolo dosiaľ zrušené.

Ústavný súd nepovažuje argumentáciu krajského súdu ani za arbitrárnu, ale ani za zjavne neodôvodnenú. Záver krajského súdu o neúčasti navrhovateľky na riadnom zasadnutí mestského zastupiteľstva 27. augusta 2009 z dôvodu poskytovania zdravotnej starostlivosti v ambulancii rýchlej lekárskej pomoci sa opiera o listinný dôkaz, ktorého vierohodnosť odporca v konaní vedenom krajským súdom nespochybňoval. Vzhľadom na závažnosť zásahu do práv poslanca obecného (mestského) zastupiteľstva vyplývajúceho z ustanovenia § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení ani podľa názoru ústavného súdu nemôže byť rozhodujúce, či dotknutý poslanec včas predložil doklad dokazujúci dôvod jeho neúčasti na riadnom zasadnutí zastupiteľstva, pretože z ústavnoprávneho hľadiska je podstatné len to, či dôvod jeho neúčasti zodpovedá skutočnosti a či ho možno kvalifikovať ako vážny dôvod.

Skutočnosť, že sťažovateľ dodatočne v konaní pred ústavným súdom ponúka dôkaz spochybňujúci pravdivosť tvrdeného dôvodu neúčasti navrhovateľky na zasadnutí mestského zastupiteľstva, nemožno považovať za akceptovateľnú. Bolo vecou sťažovateľa, resp. odporcu v konaní pred všeobecným súdom včas uniesť dôkazné bremeno na preukázanie svojich tvrdení (§ 246c v spojení s § 120 ods. 4 Občianskeho súdneho poriadku). To nemožno obísť v následnom konaní podľa čl. 127a ústavy.

Nemožno akceptovať ani námietku sťažovateľa, podľa ktorej sa mal krajský súd zaoberať aj dôvodom neúčasti navrhovateľky na predchádzajúcich dvoch riadnych zasadnutiach mestského zastupiteľstva, a to v súvislosti s tým, že postup odporcu voči navrhovateľke bol motivovaný snahou zabezpečiť uznášaniaschopnosť mestského zastupiteľstva s prihliadnutím na časté absencie poslancov.

Zo skutkovej podstaty § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení vyplýva, že právne relevantná je iba taká skutková situácia, keď dôjde k trom neúčastiám poslanca na riadnom zasadnutí obecného (mestského) zastupiteľstva nasledujúcim po sebe, a to bez vážneho dôvodu a bez ospravedlnenia. Preto, ak sa preukáže, že z tvrdených troch neúčastí bola čo i len jedna ospravedlnená vážnym dôvodom, javí sa skúmanie neúčasti na ďalších zasadnutiach jednoznačne ako irelevantné.

Napokon sa nejaví ako dôvodná ani námietka, podľa ktorej uznesením mestského zastupiteľstva z 29. októbra 2009 došlo k nastúpeniu náhradníka na poslanecké miesto navrhovateľky, keďže jej mandát bol považovaný za uprázdnený, pričom toto uznesenie krajský súd nemohol preskúmať a nikdy nebolo zrušené.

Vo vzťahu k tejto námietke ústavný súd konštatuje, že podmienkou vydania osvedčenia o nastúpení náhradníka, ktoré má len deklaratórne účinky, je uprázdnenie mandátu poslanca obecného (mestského) zastupiteľstva. V preskúvanom prípade z rozsudku krajského súdu zo 16. decembra 2009 vyplýva, že k uprázdneniu mandátu navrhovateľky ako poslankyne mestského zastupiteľstva nedošlo, a preto neboli v danom prípade splnené ani podmienky, aby orgány samosprávy mesta mohli postupovať podľa § 51 ods. 2 zákona o voľbách do samosprávy.

V zásadnej rovine treba ešte v tejto súvislosti zdôrazniť, že na uznesenie mestského zastupiteľstva z 29. októbra 2009 nemohol krajský súd prihliadnuť, lebo protiústavnosť a protizákonnosť deklarovaného zániku poslaneckého mandátu navrhovateľky v dôsledku nenaplnenia skutkovej podstaty § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení nemohla

byť následne odstránená neskorším uznesením mestského zastupiteľstva o nastúpení náhradníka na uprázdnený poslanecký mandát navrhovateľky (mutatis mutandis II. ÚS 315/06, I. ÚS 115/07, I. ÚS 187/07).

Vzhľadom na to, že sťažnosť bola v celom rozsahu odmietnutá, nepripadalo už do úvahy osobitne sa zaoberať návrhom sťažovateľa na vydanie dočasného opatrenia odkladom vykonateľnosti rozsudku krajského súdu.

Berúc do úvahy uvedené skutočnosti ústavný súd podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde rozhodol tak, ako to vyplýva z výroku tohto uznesenia.

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

V Košiciach 18. marca 2010