



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 128/04-17

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 16. apríla 2004 predbežne prerokoval sťažnosť J. V., bytom R., zastúpeného advokátom JUDr. Š. K., K., ktorou namietal porušenie základného práva mať za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky postupom obce R., postupom okrskovej komisie pre hlasovanie obyvateľov obce R. o odvolaní starostu obce konané 3. januára 2004 a uzneseniami Obecného zastupiteľstva obce R. č. 1/2004, č. 2/2004 a č. 3/2004 z 8. januára 2004, a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť J. V. o d m i e t a .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 2. marca 2004 doručená sťažnosť J. V., bytom R. (ďalej len „sťažovateľ“), ktorou namietal porušenie základného práva mať za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) postupom obce R. (ďalej len „obec“), postupom okrskovej komisie pre hlasovanie obyvateľov obce

(ďalej len „okrsková komisia“) o odvolaní sťažovateľa z funkcie starostu obce konané 3. januára 2004 a uzneseniami obecného zastupiteľstva obce č. 1/2004, č. 2/2004 a č. 3/2004 z 8. januára 2004.

Sťažovateľ uviedol, že bol v decembri 2002 vo voľbách do orgánov územnej samosprávy zvolený za starostu obce. Zároveň pripojil osvedčenie miestnej volebnej komisie zo 4. januára 2003, ktorým sa táto skutočnosť osvedčuje.

V roku 2003 prebehla v obci petičná akcia skupiny obyvateľov obce požadujúcich vyhlásenie hlasovania o odvolaní starostu obce. Sťažovateľ upozornil na dôvodné podozrenie, že uvedená petícia nespĺňala zákonom požadované náležitosti, a v súvislosti s tým tvrdil, že minimálne jeden podpis obyvateľa obce na nej bol sfaľovaný. Túto skutočnosť oznámil aj príslušnému policajnému orgánu. V súvislosti s petičnou akciou sťažovateľ poukázal aj na ďalšie nedostatky, ktoré podľa neho nasvedčujú tomu, že bol porušený zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení zákona č. 242/1998 Z. z.

Dňa 11. decembra 2003 bolo prijaté všeobecne záväzné nariadenie o vyhlásení hlasovania obyvateľov obce o odvolaní sťažovateľa z funkcie starostu (ďalej len „miestne referendum“) na 3. január 2004. Toto všeobecne záväzné nariadenie sťažovateľ nepodpísal.

Vyhlásené miestne referendum sa uskutočnilo stanoveného dňa v priestoroch veľkej zasadačky obecného úradu. Na požiadanie niektorých obyvateľov obce im bolo umožnené hlasovať aj do prenosnej volebnej schránky.

Sťažovateľ ďalej upriamil pozornosť na to, že dvaja členovia okrskovej komisie navštívili s hlasovacou schránkou aj tých obyvateľov obce, ktorí sa nemienili na miestnom referende zúčastniť. V súvislosti s tým menuje sťažovateľ troch obyvateľov obce, ktorí boli vyzvaní, aby sa zúčastnili na miestnom referende aj napriek tomu, že nepožiadali, aby im bolo umožnené hlasovať do prenosnej schránky. Sťažovateľ sa zmienil aj o tom, že *„počas miestneho referenda dňa 3. januára 2004 prebehla v obci R. aj agitácia zo strany niektorých aktivistov z K.“*

V sťažnosti ďalej uviedol, že „8. januára 2004 sa konalo 1. mimoriadne zasadnutie obecného zastupiteľstva obce R., ktorého programom bolo:

1. predloženie správy o výsledku hlasovania obyvateľov obce okrskovou komisiou,
2. prijatie uznesenia k hlasovaniu obyvateľov obce.

Zo zápisnice vyplýva, že počet oprávnených voličov v obci bolo 1090, počet odovzdaných hlasovacích lístkov 601, z toho platných hlasovacích lístkov bolo 572 a neplatných hlasovacích lístkov bolo 29. Za odvolanie starostu obce sa vyslovilo 510 oprávnených občanov, proti bolo 62 oprávnených občanov.

Zo zápisnice vyplýva aj to, že po hlasovaní obyvateľov obce nebola schránka odovzdaná do úschovy obce – na obecný úrad. Na materiáloch odovzdávaných starostovi obce 4. januára 2004 o 00,15 hod. bola zlá pečať a počet odovzdávaných zápisníc bol nesprávny a došlo k zmene ich počtu.

Obecné zastupiteľstvo zároveň rozhodlo o tom, že hlasovacie lístky budú odovzdané do úschovy v trezore peňažného ústavu“.

Sťažovateľ v ďalšej časti zhrnul a zhodnotil skutkový stav veci od uskutočnenia petičnej akcie (ktorej zákonnosť spochybňuje), namietal platnosť všeobecne záväzného nariadenia o vyhlásení miestneho referenda (z dôvodu, že nebolo vyvesené na úradnej tabuli počas zákonom určenej minimálnej doby, ako aj preto, že nebolo ním podpísané, a to kvôli pochybnostiam o zákonnosti petičnej akcie). Obecnému zastupiteľstvu vyčítal, že postupovalo nesprávne aj v tom, keď miestne referendum nevyhlásilo uznesením, ale nariadením, čím znemožnilo podanie protestu prokurátora na zrušenie uznesenia na základe jeho podnetu a následne v prípade, že by mu nebolo vyhovené, mohol prokurátor podať podľa § 250zf Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“) návrh na preskúmanie zákonnosti uznesenia obecného zastupiteľstva súdom.

Na základe týchto skutočností dospel sťažovateľ k názoru, že miestne referendum o jeho odvolaní prebehlo 3. januára 2004 v obci neústavným spôsobom najmä v dôsledku porušenia princípov platných pre volebné právo (t. j. všeobecnosť, rovnosť, priamosť a tajnosť hlasovania).

Vychádzajúc z uvedeného sťažovateľ namietal porušenie jeho základného práva podľa čl. 30 ods. 4 ústavy, ktorý ustanovuje za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám „... a zakladá sa na právne vyjadrených podmienkach nazývaných voliteľnosťou. Voliteľnosť vyplýva zo slobody kandidovať, byť zvolený a vykonávať verejnú funkciu. Voliteľnosť je možné obmedziť iba zákonom stanovenými podmienkami“.

Namietané porušenie označeného základného práva vidí sťažovateľ v tom, že k jeho odvolaniu z funkcie starostu obce došlo spôsobom, ktorým bola porušená ústava a zákon, keďže „nevyhnutným predpokladom rovnakých podmienok je predovšetkým ústavná a zákonná konformnosť“.

V závere sťažnosti vyslovil sťažovateľ názor, že „ak Ústavný súd skonštatuje svoju právomoc v tejto veci, znemožní tým vznik právneho vákua (legislatívnej medzery), ktoré by uprelo odvolanému starostovi ochranu jeho základných práv a slobôd (ústavných práv)“.

Po výzve ústavného súdu z 15. marca 2004 požaduje sťažovateľ prijať vo veci samej tento nález:

„1. Základné právo J. V., trvale bytom R. na prístup k voleným a iným verejným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky postupom okrskovej komisie pre hlasovanie obyvateľov obce R. o odvolaní J. V. z funkcie starostu obce R. zo dňa 3. januára 2004 a uzneseniami obecného zastupiteľstva obce R. č. 1/2004, 2/2004, 3/2004 zo dňa 08. 01. 2004 porušené bolo.

2. Výsledky hlasovania obyvateľov obce R. o odvolaní J. V. z funkcie starostu obce R. zo dňa 3. januára 2004 zrušuje.

3. Uznesenie obecného zastupiteľstva obce R. č. 1/2004 zo dňa 8. januára 2004, ktorým sa vzala na vedomie správa okrskovej komisie pre hlasovanie obyvateľov obce R. odvolaní J. V. z funkcie starostu obce R. zrušuje.

4. *Uznesenie obecného zastupiteľstva obce R. č. 2/2004 zo dňa 8. januára 2004, ktorým sa vyhlásili výsledky hlasovania obyvateľov obce R. o odvolaní J. V. z funkcie starostu obce R. zrušuje.*

5. *Uznesenie obecného zastupiteľstva obce R. č. 3/2004 zo dňa 8. januára 2004, ktorým sa preberá agenda okrskovej komisie a schvaľuje sa uloženie tejto agendy do bezpečnostnej schránky v Slovenskej sporiteľni v Spišskej Novej Vsi a poverujú sa na disponovanie touto agendou Ing. P. C., p. J. V. a Mgr. A. H. zrušuje.*

6. *Obci R. sa prikazuje uložiť agendu okrskovej komisie pre hlasovanie obyvateľov obce R. o odvolaní J. V. z funkcie starostu obce R. do úschovy obce R.*

7. *J. V. sa priznáva primerané finančné zadostučinenie v sume 50 000,- Sk (slovom päťdesiat tisíc slovenských korún), ktoré je obec R. povinná vyplatiť mu do dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu.*

8. *Sťažovateľovi sa priznáva náhrada trov konania, ktorú sú porušovatelia povinní zaplatiť do dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu.“*

S poukazom na § 52 ods. 2 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“) sa sťažovateľ domáhal aj predbežnej procesnej ochrany prostredníctvom dočasného opatrenia, ktorým ústavný súd rozhodne, že „sťažovateľ vykonáva funkciu starostu obce R. až do rozhodnutia vo veci samej“.

## II.

Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde predbežne prerokoval sťažnosť sťažovateľa a preskúmal ju zo všetkých hľadísk uvedených v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

1. Ústavný súd pri predbežnom prerokovaní sťažnosti musí skúmať predovšetkým to, či je daná jeho právomoc na konanie a rozhodovanie o sťažnosti s osobitným zreteľom na čl. 127 ods. 1 ústavy. Podľa tohto článku ústavy je daná právomoc ústavného súdu

chrániť základné práva a slobody len vtedy, ak o tejto ochrane nerozhoduje iný súd. To potvrdzuje aj ustanovenie § 49 zákona o ústavnom súde, podľa ktorého sťažnosť môže podať fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom sa porušili jej základné práva alebo slobody, ak o ochrane týchto základných práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

Podľa § 53 ods. 1 zákona o ústavnom súde nie je sťažnosť prípustná, ak sťažovateľ nevyčerpal opravné prostriedky alebo iné právne prostriedky, ktoré mu zákon na ochranu jeho základných práv alebo slobôd účinne poskytuje a na ktorých použitie je oprávnený podľa osobitných predpisov.

Citujúc formuláciu uvedenú v sťažnosti, že *„ak Ústavný súd skonštatuje svoju právomoc v tejto veci, znemožní tým vznik právneho vákua (legislatívnej medzery), ktoré by uprelo odvolanému starostovi ochranu jeho základných práv a slobôd (ústavných práv)“*, možno vyvodiť, že samotný sťažovateľ vyslovil pochybnosť o tom, že ústavný súd má právomoc rozhodovať o sťažnosti fyzickej osoby namietajúcej porušenie svojich práv v prípade, že ňou v skutočnosti napáda neústavnosť alebo nezákonnosť, resp. výsledok miestneho referenda, a zároveň sa domáha aj zrušenia jeho výsledku.

Sťažovateľ namietal porušenie označených základných práv predovšetkým postupom okrskovej komisie.

Ústava v čl. 67 ods. 1 vytvára tri formy uplatnenia územnej samosprávy na úrovni obce, pričom jednou z nich je aj miestne referendum. Spôsob jeho vykonania ustanoví zákon.

Podľa § 11a písm. c) zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum, ak ide o odvolanie starostu (§ 13a ods. 3 zákona o obecnom zriadení).

Podľa § 13a ods. 3 písm. a) bodu 1 zákona o obecnom zriadení obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum obyvateľov obce o odvolaní starostu, ak o to petíciou požiada aspoň 30 % oprávnených voličov.

Keďže spôsob vykonania miestneho referenda neupravuje osobitný zákon, je pri nedostatku priamej právnej úpravy nevyhnutné použitie analógie a na postup pri jeho vykonaní je preto potrebné aplikovať zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov (ďalej len „volebný zákon“).

Podľa § 11 ods. 1 volebného zákona riadia voľby do orgánov samosprávy obcí volebné komisie. Podľa § 11 ods. 9 zákona o voľbách volebné komisie a ich útvary sú zriadené na celé volebné obdobie.

Ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 19/98 okrem iného uviedol: „... Volebné komisie sú inštitúciami verejnej správy za predpokladu, že činnosť, ktorú vykonávajú, je správnu činnosťou vykonávanou vo verejnom záujme. Príprava a zabezpečovanie volieb je vo verejnom záujme, preto vytvorenie orgánu verejnej moci, akým je volebná komisia, zaraďuje tento orgán medzi orgány verejnej moci. Miestna volebná komisia nie je orgánom štátnej správy, ale je orgánom verejnej správy. Formulácia daná článkom 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorej sa súdom zveruje právomoc preskúmať rozhodnutia správnych orgánov, určuje právomoc súdov preskúmať nielen rozhodnutia štátnej správy, ale aj ďalších orgánov verejnej správy...“

Podľa čl. 142 ods. 1 ústavy vety za bodkočiarkou (účinného od 1. júla 2001) 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 OSP v znení účinnom od 1. septembra 2003 v občianskom súdnom konaní súdy 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 sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. Podľa ods. 2 citovaného ustanovenia v správnom súdnictve preskúmajú sudy 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. 335/1991 Zb. o súdoch a sudcoch v znení neskorších predpisov, kde je upravená tak, že úlohou súdov je preskúmať zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, ak zákon neustanovuje inak [§ 3 písm. c)], a preskúmať zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanovuje zákon [§ 3 písm. d)].

Podľa čl. 129 ods. 2 ústavy rozhoduje ústavný súd o ústavnosti a zákonnosti volieb prezidenta Slovenskej republiky, volieb do Národnej rady Slovenskej republiky a volieb do orgánov územnej samosprávy. Zákonná úprava konania vo volebných veciach je obsiahnutá v § 59 a nasledujúcich zákona o ústavnom súde, ktoré okrem iného ustanovujú okruh subjektov, ktoré majú aktívnu legitimáciu na podanie volebnej sťažnosti, obligatórne náležitosti návrhu na začatie konania, lehotu na podanie návrhu a okruh účastníkov konania. Ústava ani zákon o ústavnom súde neobsahujú osobitnú úpravu konania ústavného súdu vo veciach miestneho referenda.

Preskúmajúc negatívnu enumeráciu a postupy, ktoré sú vylúčené z preskúmavacej právomoci všeobecných súdov, ústavný súd konštatuje, že postup okrskovej komisie ako orgánu verejnej moci nie je z tejto právomoci vylúčený.

Zo skutkového stavu uvedeného sťažovateľom a citovaných právnych predpisov vyplýva, že sťažovateľ mohol a musel využiť právny prostriedok ochrany jeho základného práva, ktorý je od 1. septembra 2003 navyše výslovne určený na ochranu proti nezákonným

(protiprávnym) rozhodnutiam, opatreniam alebo iným zásahom orgánov verejnej moci. Takým prostriedkom je žaloba v správnom súdnictve.

Sťažovateľ však nevyužil uvedený účinný právny prostriedky ochrany svojho základného práva mať za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 ústavy 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 jej 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).

Na základe obsahu sťažnosti, uvedených právnych záverov a predchádzajúcej judikatúry o uplatnení princípu subsidiarity právomoci ústavného súdu ústavný súd podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde odmietol sťažnosť v časti smerujúcej proti okrskovej komisii pre nedostatok svojej právomoci.

2. Sťažnosť smeruje aj proti uzneseniam obecného zastupiteľstva obce č. 1/2004, č. 2/2004 a č. 3/2004 z 8. januára 2004.

Uznesením č. 1/2004 obecné zastupiteľstvo vzalo na vedomie správu okrskovej komisie o odvolaní sťažovateľa z funkcie starostu obce, uznesením č. 2/2004 boli vyhlásené výsledky hlasovania obyvateľov obce o odvolaní sťažovateľa z funkcie starostu a uznesením č. 3/2004 sa prevzala agenda okrskovej komisie a schválilo sa jej uloženie do bezpečnostnej schránky v Slovenskej sporiteľni v Spišskej Novej Vsi a zároveň boli poverení na disponovanie touto agendou traja poslanci obecného zastupiteľstva.

V zmysle stabilizovanej judikatúry ústavného súdu je dôvodom na odmietnutie sťažnosti pre jej zjavnú neopodstatnenosť absencia priamej vzájomnej súvislosti medzi označeným základným právom alebo slobodou na jednej strane a namietaným konaním, rozhodnutím alebo iným zásahom orgánu verejnej moci do takého práva alebo slobody na strane druhej.

Ak ústavný súd nezistí relevantnú súvislosť medzi namietaným postupom orgánu verejnej moci a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých sťažovateľ namieta, alebo ak nezistí žiadnu možnosť porušenia označených základných práv alebo slobôd, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie, vysloví zjavnú neopodstatnenosť sťažnosti a túto odmietne (m. m. I. ÚS 91/03, IV. ÚS 150/03).

V okolnostiach prípadu možno nedostatok priamej príčinnej súvislosti medzi namietaným porušením základného práva podľa čl. 30 ods. 4 ústavy a napadnutými uzneseniami obecného zastupiteľstva vyvodiť z toho, že týmito uzneseniami nebola priamo dotknutá podstata práva sťažovateľa mať za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám. Tie uznesenia neboli spôsobilé porušiť označené základné právo sťažovateľa, pretože ich účelom boli len úkony, ktoré súvisia s uskutočneným referendum. Tieto úkony sú len dôsledkom vykonaného referenda, ktoré nastali bez ohľadu na to, či ich obecné zastupiteľstvo realizovalo alebo by tak nekonalo.

Ústavný súd na základe toho dospel k záveru, že v časti, v ktorej sťažovateľ namietal porušenie jeho základného práva podľa čl. 30 ods. 4 ústavy uzneseniami obecného zastupiteľstva č. 1/2004, č. 2/2004 a č. 3/2004 z 8. januára 2004, je jeho sťažnosť zjavne neopodstatnená, a preto ju podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde odmietol už po jej predbežnom prerokovaní.

3. Čo sa týka namietaného porušenia základného práva sťažovateľa podľa čl. 30 ods. 4 ústavy postupom obce, zo sťažnosti nevyplýva, v akom postupe obce vidí sťažovateľ porušenie jeho základného práva občana mať za rovnakých podmienok prístup k volenej a inej verejnej funkcii. Sťažovateľ to nekonkretizuje a bližšie neodôvodňuje. Porušenie

svojho základného práva spája najmä z nezákonným postupom pri hlasovaní do prenosnej volebnej schránky a neústavným priebehom miestneho referenda najmä v dôsledku porušenia princípov platných pre volebné právo.

Obec do samotného procesu miestneho referenda aktívne nevstupuje. Plní len pomocné a archivačné úlohy s ním spojené, a preto nie je ani subjektom spôsobilým porušiť základné právo sťažovateľa upravené v čl. 30 ods. 4 ústavy (m. m. II. ÚS 201/03).

Vzhľadom na nedostatok príčinnej súvislosti medzi tvrdením sťažovateľa a reálnym postavením obce a jej úlohami počas priebehu miestneho referenda ústavný súd uzavrel, že sťažnosť sťažovateľa je aj v tejto časti zjavne neopodstatnená. Preto ju z tohto dôvodu odmietol podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

Keďže sťažnosť bola odmietnutá ako celok a rozhodnutie o dočasnom opatrení, ako aj o priznaní primeraného finančného zadost'učinenia je viazané na vyslovenie porušenia práva alebo slobody sťažovateľa (čl. 127 ods. 2 prvá veta ústavy), ústavný súd sa touto časťou návrhu na rozhodnutie nezaoberal.

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

V Košiciach 16. apríla 2004