



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 154/07-12

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 21. júna 2007 predbežne prerokoval sťažnosť Ing. L. B., K., zastúpeného advokátom JUDr. I. T., Advokátska kancelária, K., pre namietané porušenie jeho základných práv zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov a na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky konaním starostu mestskej časti K. – Z. PhDr. P. M. na ustanovujúcom zasadnutí Miestneho zastupiteľstva mestskej časti K. – Z. konanom 28. decembra 2006 a na mimoriadnom zasadnutí Miestneho zastupiteľstva mestskej časti K. – Z. konanom 12. januára 2007, ktorým neumožnil hlasovať o predložennom návrhu na voľbu zástupcu starostu, a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť Ing. L. B. odmieta pre nedostatok právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 27. februára 2007 doručená sťažnosť Ing. L. B. (ďalej len „sťažovateľ“) doplnená podaniami doručenými 28. februára 2007 a 16. marca 2007 pre namietané porušenie jeho základných práv zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov a na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) konaním starostu mestskej časti K. – Z. PhDr. P. M. (ďalej len „starosta mestskej časti“) na ustanovujúcom zasadnutí Miestneho zastupiteľstva mestskej časti K. – Z. (ďalej len „miestne zastupiteľstvo“) konanom 28. decembra 2006 a na mimoriadnom zasadnutí miestneho zastupiteľstva konanom 12. januára 2007, ktorým neumožnil hlasovať o predložennom návrhu na voľbu zástupcu starostu.

Skutkový stav, z ktorého sťažovateľ odvodzuje porušenie uvedených základných práv, je v sťažnosti uvedený tak, že starosta mestskej časti na ustanovujúcom zasadnutí miestneho zastupiteľstva konanom 28. decembra 2006 *«... zaradil do programu rokovania ako bod č. 10 „Organizačné a personálne otázky“. Po otvorení diskusie k bodu 10a, ktorý počas rokovania miestneho zastupiteľstva starosta označil ako „Voľba zástupcu starostu“ starosta uviedol, že obdržal tri návrhy na zástupcu starostu, ale vzhľadom k tomu, že „do dnešného dňa nemal možnosť dôkladne rozprávať s navrhnutými kandidátmi“, nepredkladá tento bod na prerokovanie a presúva ho do programu riadneho rokovania miestneho zastupiteľstva vo februára 2007»*.

Nadväzne na to poslanec miestneho zastupiteľstva MUDr. M. B. poukázal na obligatórnosť funkcie zástupcu starostu a navrhol za zástupcu starostu sťažovateľa. Reagujúc na tento návrh starosta tvrdil, že predložený návrh menovaného poslanca je v rozpore so zákonom, odvolávajúc sa pritom na ustanovenie § 13b zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), podľa ktorého starosta počas neprítomnosti alebo nespôsobilosti na výkon funkcie zastupuje jeho zástupca, ktorého na návrh starostu na tento účel zvolí spravidla na celé funkčné obdobie obecné zastupiteľstvo z poslancov obecného zastupiteľstva. Argumentujúc znením citovaného ustanovenia zákona o obecnom zriadení

odmietol starosta návrh poslanca miestneho zastupiteľstva MUDr. M. B. a ako predsedajúci o ňom nedal hlasovať.

Na uvedené rozhodnutie starostu zareagoval ďalší poslanec miestneho zastupiteľstva MUDr. I. J., ktorý ho vyzval, aby predložil všetky tri návrhy na zástupcu starostu, ktoré mu boli doručené, a požadoval, aby sa o nich hlasovalo. Poukazujúc na to, že si neosvojil žiaden z predložených návrhov na zástupcu starostu vzal starosta bod 10a z rokovania miestneho zastupiteľstva späť a vzhľadom na to nedal o predložených návrhoch opätovne hlasovať.

Sťažovateľ je toho názoru, že v dôsledku takéhoto konania starostu bolo porušené jeho aktívne aj pasívne volebné právo.

V ďalšom priebehu tejto záležitosti skupina 16 poslancov miestneho zastupiteľstva písomne požiadala starostu o zvolenie mimoriadneho zasadnutia miestneho zastupiteľstva, ktorého jedným z bodov mala byť znovu dovedty neuskutočnená voľba zástupcu starostu.

Mimoriadne rokovanie miestneho zastupiteľstva bolo zvolané na 12. január 2007, *«... pričom po otvorení rozpravy k bodu „Voľba zástupcu starostu“ opätovne oznámil poslancom miestneho zastupiteľstva, že si zatiaľ žiaden z návrhov neosvojil a preto žiaden nepredkladá. Poslanec miestneho zastupiteľstva, pán Ing. P. D., s poukázaním na § 15 ods. 5 zákona o meste K. navrhol zvoliť za zástupcu starostu Ing. L. B. (sťažovateľa). Starosta opätovne ani o tomto návrhu nedal hlasovať a svojvoľne, v rozpore so zákonom neumožnil poslancom hlasovať o predloženom návrhu a zvoliť zástupcu starostu. Starosta svojím konaním opakovane zabránil voľbe a hlasovaniu o zástupcovi starostu, hoci funkcia zástupcu starostu je funkcia obligatórna».*

Pretože starosta neumožnil miestnemu zastupiteľstvu voliť a prípadne aj zvoliť svojho zástupcu, osobuje si podľa sťažovateľa *„... z pozície osoby, ktorá zo zákona vedie rokovanie miestneho zastupiteľstva, nad rámec stanovený zákonom (...) právomoci, ktoré mu nepatria, keď svojvoľne nedá hlasovať o návrhoch poslancov. Sťažovateľ je toho názoru, že starosta porušil zákon, keď odmietol dať hlasovať o predložených návrhoch na*

zástupcu starostu, čím mu odoprel ústavné právo voliť (a byť volený) podľa článku 30 ods. 1 a čl. 30 ods. 4 ústavy“.

Sťažovateľ sa v sťažnosti zmieňuje o tom, že:

«O postupe starostu bol listom zo dňa 8. januára 2007 upovedomený aj okresný prokurátor z miestne príslušnej Okresnej prokuratúry Košice II. Listom zo dňa 11. januára 2007, sp. zn. Pd 5/2007 potvrdila prokurátorka Okresnej prokuratúry Košice II, JUDr. G. A., prijatie podnetu na prešetrenie zákonnosti postupu starostu mestskej časti K. – Z. (...)

Podľa názoru sťažovateľa neobstojí argumentácia starostu, ktorý tvrdí, že návrh na zástupcu starostu (t.j. určenie osoby) predkladá starosta, poukazujúc pritom na ustanovenie § 13b ods. 1 zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého „starostu počas neprítomnosti alebo nespôsobilosti na výkon funkcie zastupuje jeho zástupca, ktorého na návrh starostu na tento účel zvolí spravidla na celé funkčné obdobie obecné zastupiteľstvo“. Je dôležité zdôrazniť, že zákon o meste K., ktorý je svojou povahou lex specialis k zákonu o obecnom zriadení (čo vyplýva priamo z ustanovenia § 24 ods. 1 zákona o meste K.), upravuje v § 15 ods. 5 spôsob voľby zástupcu starostu odlišne - tak, že „starostu zastupuje jeho zástupca, ktorého zvolí miestne zastupiteľstvo z radov svojich poslancov a vymedzí mu okruh právomocí.“»

V spojitosti s tým sťažovateľ upriamuje pozornosť na odlišnosti v právnej úprave v ustanovení § 15 ods. 5 zákona Slovenskej Národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste K. v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o meste K.“) a ustanovení § 13b ods. 1 zákona o obecnom zriadení, keď napr. okruh právomocí zástupcu starostu zvoleného podľa zákona o meste K. je vymedzený rozhodnutím miestneho zastupiteľstva a rozdiel od zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého zástupca starostu zastupuje starostu počas neprítomnosti alebo nespôsobilosti na výkon funkcie. Ďalšia odlišnosť právnej úpravy v uvedených zákonoch spočíva v tom, že pri voľbe zástupcu starostu podľa zákona o meste K. sa nevyžaduje návrh starostu pre voľbu zástupcu, ako je to v prípade voľby zástupcu starostu voleného podľa zákona o obecnom zriadení.

Sťažovateľ zastáva názor, že aj za predpokladu, že by starosta ako osoba, ktorá vedie zasadnutia miestneho zastupiteľstva, mal právo navrhnúť kandidáta na voľbu svojho zástupcu, v každom prípade by išlo „... iba o návrh vo vecnej rovine, nie v rovine osobnej, teda že starosta má právo (s ohľadom na obligatornosť funkcie zástupcu starostu i povinnosť) navrhnúť voľbu zástupcu starostu ako takú, avšak nemá právo vyberať si osobu, ktorú navrhne ako kandidáta na zástupcu starostu. Zároveň je nepochybné, že pokiaľ bol predložený návrh na voľbu zástupcu starostu, bol starosta povinný vynaložiť všetko úsilie pre to, aby sa o predloženom návrhu mohlo hlasovať. Starosta však v rozpore s touto povinnosťou si túto nespĺnil a svojím konaním hlasovaniu a voľbe zabránil, čím porušil právo sťažovateľa podľa článku 30 ods. 1 a 4 ústavy“.

K právomoci ústavného súdu na prerokovanie jeho sťažnosti sťažovateľ uviedol, že v danej veci nemal možnosť požiadať všeobecný súd o ochranu svojich základných práv. V súvislosti s tým znovu pripomenul, že sa listom z 8. januára 2007 obrátil na Okresnú prokuratúru Košice II (ďalej len „okresná prokuratúra“) s podnetom na prešetrenie zákonnosti postupu starostu mestskej časti a v súvislosti s tým tvrdí, že využil všetky jemu dostupné právne prostriedky, ktoré mu zákon na ochranu jeho základných práv alebo slobôd účinne poskytuje a na použitie ktorých je sťažovateľ oprávnený podľa osobitných predpisov.

Okrem vyslovenia porušenia základných práv zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov a na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 1 a 4 ústavy žiadal sťažovateľ o priznanie primeraného finančného zadosťučinenia v sume 120 000 Sk za svojvoľné rozhodovanie starostu pri vedení miestneho zastupiteľstva 28. decembra 2006 a 12. januára 2007, ktorým mu mala byť spôsobená značná právna neistota spočívajúca v nedôvere v dostatočné zabezpečenie demokratických inštitútov právneho štátu.

Sťažovateľ sa zároveň domáha, aby ústavný súd zakázal starostovi mestskej časti pokračovať v porušovaní ním označených základných práv a priznal mu úhradu trov právneho zastúpenia.

Dňa 28. februára 2007 bolo ústavnému súdu doručené podanie sťažovateľa označené ako „*Doplnenie dôkazov k sťažnosti zo dňa 26. 02. 2007*“. Týmto podaním upozornil sťažovateľ ústavný súd, že zástupca starostu mestskej časti nebol zvolený ani na riadnom rokovaní miestneho zastupiteľstva konanom 27. februára 2007, a to aj napriek tomu, že starosta mestskej časti opakovane tvrdil, že na uvedenom zasadnutí sa voľba zástupcu starostu mestskej časti uskutoční.

Podaním z 15. marca 2007 označeným ako „*Doplnenie dôkazov k sťažnosti zo dňa 26. 02. 2007*“ sťažovateľ ústavnému súdu oznámil, že mu bolo 7. marca 2007 doručené upovedomenie okresnej prokuratúry o vybavení jeho podnetu z 8. januára 2007, ktorým mu bolo oznámené, že „... *konajúca okresná prokurátorka zistila nezákonný postup starostu, pričom zistené pochybenia majú byť odstránené podaním upozornenia prokurátora*“. Sťažovateľ k tomu poznamenal, že napriek konštatovaniu porušenia zákona doteraz k náprave zo strany porušovateľa nedošlo a jeho práva sú aj naďalej porušované.

II.

Ústavný súd je podľa čl. 127 ods. 1 ústavy oprávnený konať o sťažnostiach, ktorými fyzické osoby alebo právnické osoby namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd upravených v ústave, 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. Podmienky konania o sťažnostiach sú upravené v ustanoveniach § 20 ods. 1 a § 49 až 56 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“), pričom nesplnenie všeobecnej alebo osobitnej podmienky je dôvodom na odmietnutie sťažnosti podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde. Ústavný súd predbežne prerokoval sťažnosť sťažovateľa a skúmal, či neexistujú dôvody na jej odmietnutie podľa § 25 ods. 2 citovaného zákona.

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

Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde návrhy vo veciach, na prerokovanie ktorých nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený.

Významnou ústavnou podmienkou limitujúcou rozhodovaciu právomoc ústavného súdu v konaní o sťažnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby vyjadrenou v čl. 127 ods. 1 ústavy je, že o ochrane základných práv alebo slobôd sťažovateľa, porušenie ktorých namieta pred ústavným súdom, 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 sťažnosť nie je prípustná, ak sťažovateľ nevyčerpal opravné prostriedky alebo iné právne prostriedky, ktoré mu zákon na ochranu jeho základných práv alebo slobôd účinne poskytuje a na použitie ktorých je sťažovateľ oprávnený podľa osobitných predpisov.

Ústavný súd pri predbežnom prerokovaní sťažnosti sťažovateľa sa preto zaoberal tým, či účinnú ochranu práv, ktorých porušenie sťažovateľ vo svojej sťažnosti namietal, neposkytujú všeobecné súdy na základe takých právnych prostriedkov nápravy, ktoré je možné súčasne považovať za účinné právne prostriedky ochrany namietaného porušenia jeho práva (§ 53 ods. 1 zákona o ústavnom súde), teda či v danom prípade nejde o nedostatok právomoci ústavného súdu.

Podľa § 15 ods. 4 zákona o meste K. starosta zvoláva a vedie zasadnutia miestneho zastupiteľstva a miestnej rady a podpisuje ich uznesenia.

Z obsahu sťažnosti a z predložených príloh vyplýva, že k porušeniu základných práv sťažovateľa zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov a na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 1 a 4 ústavy malo dôjsť podľa sťažovateľa svojvoľným konaním starostu miestnej časti na zasadnutí miestneho zastupiteľstva 28. decembra 2006 a na mimoriadnom zasadnutí miestneho zastupiteľstva konanom 12. januára 2007, ktorým neumožnil hlasovať o predloženej návrhu na voľbu zástupcu starostu, pričom na túto funkciu bol poslancami miestneho zastupiteľstva navrhovaný aj sťažovateľ.

Podľa čl. 142 ods. 1 ústavy vety za bodkočiarkou (účinného od 1. júla 2001) súdy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon. Podľa § 7 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) v znení účinnom od 1. septembra 2003 v občianskom súdnom konaní súdy preskúmavajú 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 preskúmavajú súdy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. Podľa ods. 2 citovaného ustanovenia v správnom súdnictve preskúmavajú 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.

Podmienky, za ktorých súd môže preskúmať zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu, sú upravené v § 247 a nasl. OSP.

Prieskumná právomoc všeobecných súdov je aj predmetom úpravy zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o súdoch“), kde je upravená tak [§ 2 ods. 1 písm. c)], že pri výkone súdnictva súdy v Slovenskej republike 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 (...) a v ďalších veciach, ak to ustanovuje zákon (ďalej len „správne veci“).

Podľa tretieho odseku citovaného ustanovenia zákona o súdoch súd rozhoduje o tom, či vec predložená súdu patrí do právomoci súdu, a nemôže svojvoľne zamietnuť návrh na začatie súdneho konania.

Podľa § 250v ods. 1 OSP fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že bola ukrátená na svojich právach a právom chránených záujmoch nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím, a tento zásah bol zameraný priamo proti nej alebo v jeho dôsledku bol proti nej priamo vykonaný, môže sa pred súdom domáhať ochrany proti zásahu, ak taký zásah alebo jeho dôsledky trvajú, alebo hrozí jeho opakovanie.

Preskúmajúc negatívnu enumeráciu a postupy a rozhodnutia, ktoré sú vylúčené z preskúmvacej právomoci všeobecných súdov, ústavný súd konštatuje, že nie je žiaden legálny dôvod na záver, podľa ktorého by malo byť v danej veci namietané konanie starostu (ako orgánu verejnej moci) pri výkone samosprávy z tejto právomoci vylúčené.

Ústavný súd dospel k záveru, že sťažovateľ na ochranu svojich označených práv mal využiť postup podľa citovaných zákonných ustanovení a že v systéme všeobecného súdnictva mal k dispozícii právny prostriedok na dosiahnutie nápravy svojho práva, porušenie ktorého v konaní pred ústavným súdom namietal. Účinným prostriedkom nápravy v prípade namietaného porušenia čl. 30 ods. 1 a 4 ústavy postupom starostu bola v danom prípade žaloba všeobecnému súdu podľa § 7 ods. 2 v spojení s § 244 a nasl. OSP, ktorú však sťažovateľ nepodal.

Z uvedeného vyplýva, že sťažovateľ disponoval dostupným a účinným prostriedkom nápravy ním namietaného porušenia označených základných práv, o ktorom je v konečnom dôsledku oprávnený rozhodnúť všeobecný súd. Vzhľadom na princíp subsidiarity, podľa ktorého ústavný súd rozhoduje o individuálnych sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb vo veci porušenia ich základných práv alebo slobôd v tých prípadoch, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd (čl. 127 ods. 1 ústavy), nie je vo vzťahu k predmetnému konaniu daná právomoc ústavného súdu.

Nevyužitie tejto možnosti ochrany práva sťažovateľa, ktorého porušenie namieta, nemožno nahradzovať sťažnosťou podanou ústavnému súdu, ktorý môže konať len vtedy, ak fyzická osoba alebo právnická osoba nemala inú možnosť účinnej ochrany svojich práv (čl. 127 ods. 1 ústavy a § 49 zákona o ústavnom súde). 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, ktorého kompetencia predchádza 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, IV. ÚS 128/04).

Na základe týchto záverov ústavný súd sťažnosť sťažovateľa odmietol už pri jej predbežnom prerokovaní pre nedostatok svojej právomoci (§ 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde) bez toho, aby sa zaoberal tým, či vôbec mohlo namietaným konaním starostu mestskej časti dôjsť k porušeniu označených základných práv sťažovateľa.

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

V Košiciach 21. júna 2007