



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

N Á L E Z

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 12/2017-53

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 12. júna 2019 v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa), Miroslava Duriša, Jany Laššákovej, Mojmíra Mamojku, Petra Molnára a Ľuboša Szigetiho prerokoval návrh skupiny 43 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej doc. PhDr. Martinom Klusom, PhD., MBA, poslancom Národnej rady Slovenskej republiky, a Mgr. Jozefom Viskupičom, bývalým poslancom Národnej rady Slovenskej republiky, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 219a zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 30 ods. 1 a 4 a s čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky a takto

r o z h o d o l :

Návrhu skupiny 43 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky **n e v y h o v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Vymedzenie veci a rekapitulácia návrhu

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 17. júla 2017 doručený návrh skupiny 43 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej doc. PhDr. Martinom Klusom PhD., MBA, a Mgr. Jozefom Viskupičom, poslancami Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“), na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa § 74 písm. a) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) účinného od 1. marca 2019 [predtým § 37 v spojení s § 18 ods. 1 písm. a) 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 „pôvodný zákon o ústavnom súde“)] o súlade § 219a zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o podmienkach výkonu volebného práva“) s čl. 30 ods. 1 a 4 a s čl. 31 ústavy.

2. Skupina poslancov k namietanému nesúladu § 219a zákona o podmienkach výkonu volebného práva s čl. 30 ods. 1 a 4 a s čl. 31 ústavy v návrhu na začatie konanie uvádza:

«Napadnuté ustanovenie § 219a... vytvorilo zákonnú prekážku výkonu aktívneho i pasívneho volebného práva v období od 1. novembra 2017 až do konania riadnych komunálnych volieb v novembri 2018.

Prebiehajúcim volebným obdobím je súčasné volebné obdobie do orgánov samosprávy obcí 2014 - 2018 a uvedeným doterajším predpisom bol zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov.

1.2 Časový rámec vecného dosahu napadnutého ustanovenia

Dňa 4. novembra 2017 (rozhodnutie predsedu NR SR publikované v Zbierke zákonov Slovenskej republiky) sa uskutočnia voľby do orgánov samosprávnych krajov a niektorí avizovaní kandidáti na post predsedu samosprávneho kraja v súčasnosti pôsobia na pozícii starostov obcí. resp. primátorov miest. Ak vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov uspejú, podľa právnej úpravy účinnej do 30. júna 2017 [napadnutá právna úprava nadobudla účinnosť 1. júla 2017, pozn.] by museli byť vyhlásené tzv. doplňujúce voľby do orgánov územnej samosprávy, čomu zabráňuje ustanovenie § 219a, napadnuté týmto návrhom na začatie konania o súlade právnych predpisov.

V roku 2018 (zrejme v roku 2014 – pozn. ústavného súdu) sa voľby do orgánov samosprávy obcí konali 15. novembra 2014. Pravdepodobným termínom konania volieb do orgánov samosprávy obcí v roku 2018 je teda 10. november 2018, prípadne 3. november 2018 (v súlade s dikciou § 181 ods. 2 zák. č. 180/2014 Z. z.).

V nadväznosti na vyššie uvedené možno predpokladať, že časový odstup medzi uprázdnením funkcie starostu obce/primátora mesta a novými voľbami do orgánov samosprávy obcí bude približne jeden rok (s odchýlkou niekoľkých dní).

Voľby do orgánov samosprávy obcí vyhlasuje predseda Národnej rady Slovenskej republiky najneskôr 110 dní pred dňom ich konania (§ 181 ods. 1 zák. č. 180/2014 Z. z.). 110 dní je teda zákonom potvrdená schopnosť štátnych orgánov a obcí organizačne zabezpečiť vykonanie volieb do orgánov samosprávy obcí.

Pri termíne volieb do orgánov samosprávnych krajov (4.11.2017) a pri skoršom termíne volieb do orgánov samosprávy obcí (3.11.2018) dostávame 364 dní, počas ktorých bude post starostu obce/primátora mesta neobsadený, čo je bez jedného dňa presný rok. Ak od počtu 364 dní odpočítame 110 dní predpokladaných zákonom pre organizáciu volieb, dostaneme číslo 254 dní, čo je viac ako 8 mesiacov.

1.3 Obmedzenie aktívneho a pasívneho volebného práva

Podľa § 181 ods. 7 zák. č. 180/2014 Z. z. voľby do orgánov samosprávy obcí podľa odseku 3 sa nevykonávajú v posledných šiestich mesiacoch ich volebného obdobia. Zákonodarca teda možnosť aktívneho aj pasívneho volebného práva obmedzil. O dôvodoch takéhoto obmedzenia sa dôvodová správa nezmieňuje. Možno však predpokladať, že

dôvodom bola okrem iného aj časová náročnosť organizačného zabezpečenia volieb. Vzhľadom na to, že polrok (6 mesiacov) pozostáva približne zo 180 dní, po odpočítaní 110 dní potrebných na organizačné zabezpečenie volieb, zostáva približne 70 dní, počas ktorých by mohol byť, no nie je obsadený post starostu obce/primátora mesta. Vo všeobecnosti považujeme za legitímne právo zákonodarcu sčasti obmedziť pasívne aj aktívne volebné právo stanovením lehoty pred riadnymi voľbami, počas ktorých sa doplňujúce komunálne voľby nevykonajú v určitom období pred konaním riadnych volieb, pokiaľ je toto obmedzenie odôvodnené objektívnymi skutočnosťami, napr. časovou náročnosťou organizácie doplňujúcich volieb. Nevyjadrujeme sa k úvahe, či 6 mesačná lehota je opodstatnená pre obmedzenie aktívneho a pasívneho volebného práva. Je možné, že ani táto lehota nie je v súlade s ústavným právom na uplatňovanie aktívneho aj pasívneho volebného práva. Je to možno otázka na iné podanie na ústavný súd, ktoré predbežne nemienime podávať. Obmedzíme sa na konštatovanie, že 6-mesačné obdobie je vo všeobecnosti akceptované celospoločenským konsenzom ako primerané; tento všeobecný koncept nemienime v tomto štádiu spochybňovať.

Avšak ročný časový odstup, počas ktorého bude funkcia starostu obce/primátora mesta uprázdnená, nemožno odôvodniť žiadnou objektívnou skutočnosťou s výnimkou finančnej úspory. Odhliadnuc od skutočnosti, že organizácia volieb v nejakej obci alebo meste, akokoľvek veľkom, je len zlomkom sumy vynakladanej na celoštátne voľby alebo referendum, finančná úspora nemôže byť ústavnoprávne relevantným argumentom schopným prelomiť ústavné právo občanov na uplatnenie aktívneho i pasívneho volebného práva v rámci konania doplňujúcich volieb.

I.4 Právne postavenie zástupcu starostu

Vzhľadom na to, že protistrana bude pravdepodobne argumentovať legitimitou zastupovania starostu obce (primátora mesta) zástupcom starostu (primátora mesta), je potrebné v tejto súvislosti pre ozrejmienie uviesť celý § 13b, ktorý funkciu zástupcu starostu upravuje:

„§ 13b

Zastupovanie starostu

(1) Starostu zastupuje zástupca starostu, ktorého spravidla na celé funkčné obdobie poverí zastupovaním starosta do 60 dní od zloženia sľubu starostu; ak tak neurobí, zástupcu

starostu zvolí obecné zastupiteľstvo. Zástupca starostu môže byť len poslanec. Ak obec má viac ako 20 000 obyvateľov, starosta môže poveriť zastupovaním dvoch zástupcov starostu, pričom určí ich poradie. Starosta môže zástupcu starostu kedykoľvek odvolať. Ak starosta odvolá zástupcu starostu, poverí zastupovaním ďalšieho poslanca do 60 dní od odvolania zástupcu starostu.

(2) Ak je v obci zriadená obecná rada, zástupca starostu je jej členom.

(3) Zástupca starostu zastupuje starostu v rozsahu určenom starostom v písomnom poverení.

(4) Ak zanikne mandát starostu pred uplynutím funkčného obdobia [§ 13a ods. 1 písm. c) až i)], plní úlohy starostu v plnom rozsahu zástupca starostu; ak sú poverení zastupovaním dvaja zástupcovia starostu, plnia tieto úlohy v poradí, v ktorom boli poverení za zástupcov starostu. Zastupovanie sa skončí zložením sľubu novozvoleného starostu.

(5) Zástupcovi starostu, ktorý plní úlohy starostu podľa odseku 4, patrí plat podľa osobitného zákona.“

Zástupca starostu podľa slovenskej právnej úpravy nie je funkcia volená občanmi, ale zástupcu starostu vyberá svojvoľne starosta obce (primátor mesta). Obecné zastupiteľstvo volí zástupcu starostu len v prípade, že starosta obce (primátor mesta) žiadneho poslanca funkciou zástupcu starostu obce (primátora mesta) nepoverí, čo je viac-menej iba hypotetická situácia a z bežnej praxe takéto prípady ani nie sú známe. Tak či onak zástupca starostu obce (primátora mesta) nie je volený občanmi.

Zástupca starostu (primátora mesta) teda nie je ani demokraticky volený ani reprezentatívny orgán obce a ak niekoho reprezentuje, tak jedine osobné preferencie starostu, ktorý ho funkciou zástupcu starostu poveril. Výkon reálnej moci nevoleným funkcionárom, ktorý sa do funkcie dostal vďaka svojvoľnému výberu bývalého funkcionára je možno obvyklý v absolutistických monarchiách, príp. vo vojenských diktatúrach, nemal by však byť legitimizovaný ústavným súdom demokratického štátu. Poukazujeme v tejto súvislosti na závažnosť ust. § 13b ods. 3, podľa ktorého zástupca starostu zastupuje starostu v plnom rozsahu.

II. Relevantné ústavné východiská a namietaný nesúlad

Právo voliť a byť volený je v Ústave Slovenskej republiky začlenené v čl. 30 v rámci politických práv ako tretí oddiel druhej hlavy upravujúcej základné práva a slobody.

Aktívne volebné právo, t. zn. právo voliť svojich zástupcov do voľbami kreovaných orgánov verejnej moci ako aj rozhodovať o personálnom, resp. politickom zložení nimi volených orgánov verejnej moci je garantované Ústavou Slovenskej republiky, konkrétne čl. 30 ods. 1.

Pasívne volebné právo, t. zn. právo byť volený vo vzťahu k voľbám do územnej samosprávy je garantované v čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky...

Výkon uvedených práv sa realizuje za podmienok ustanovených zákonom. Účelom zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov je premietnutie ochrany aktívneho volebného práva a pasívneho volebného práva ako dvoch elementárnych politických práv zaručených článkom 30 Ústavy Slovenskej republiky do zákona a zároveň aj podrobnejšie vymedzenie detailov, ktoré Ústava Slovenskej republiky neupravuje. Politické práva sú podskupinou základných práv a slobôd garantovaných ústavou, preto by zákonodarca mal byť pri každom premietnutí obsahu týchto práv do konkrétnej podoby zákona nanajvýš opatrný a mal by zohľadňovať aj iné ustanovenia ústavy, ktoré spolupôsobia na vytváranie podoby obsahového zhmotnenia tohto ústavného práva na úrovni zákona. Ústavným imperatívom pre zákonnú úpravu politických práv, rovnako ako aj pre výklad tejto zákonnej úpravy, je ustanovenie čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „Zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.“.

Predpokladom slobodnej súťaže politických síl sú voľby; bez nich je súťaž politických síl jednoducho nemysliteľná. Akákoľvek zákonná úprava, ktorá v určitom čase zamedzuje konanie volieb, ide proti imperatívu zakotvenému v čl. 31 ústavy, ako aj proti princípom fungovania demokratického štátu ako takého.

Volebné právo je právom reálnym. Preto zákonodarca má právo vyvažovať ústavné právo vykonať volebný akt zmysluplosťou jeho výkonu, ktorá závisí aj od predpokladanej dĺžky výkonu funkcie zvolenou osobou. Celospoločenský konsenzus aj akási dlhodobá ústavná tradícia ustálili túto lehotu na šiestich mesiacoch, čo sa premietlo aj do znenia zákona.

Protiústavný charakter prijatej novely zosilňuje skutočnosť, že zákonodarca to zúžil len na roky 2017-2018, pravdepodobne s úmyslom zachytiť postupný nábeh na zlučovanie župných a komunálnych volieb, kedy v rokoch 2017 a 2018 sa poslednýkrát uskutočnia jedny aj druhé voľby samostatne a kedy možno predkladatelia návrhu zákona predpokladali, že za predsedu samosprávneho kraja bude zvolený niektorý zo súčasných primátorov. Rovnaká situácia môže vzniknúť o 4 roky - po 31.10.2021, napr. 1. novembra 2021 sa uprázdni post starostu obce/primátora mesta, lebo bude zvolený alebo vymenovaný do funkcie, ktorá je s postom starostu obce/primátora mesta nezlučiteľná a do najbližších komunálnych volieb (už zlúčených so župnými voľbami) v roku 2022, bude zostávať s presnosťou takmer na deň rovnaký počet mesiacov do najbližších volieb. Natíska sa otázka, prečo ani pre ďalšie roky (pro futuro na neurčito) zákonodarca neuplatnil rovnaké pravidlá ako pre roky 2017-2018, ak sa domnieval, že toto riešenie je konformné s ústavou? Z tohto dôvodu možno predpokladať, že ide o účelovú a takpovediac „na mieru šitú“ novelu, s cieľom znemožniť občanom konkrétneho mesta vykonať akt doplnujúcej voľby primátora na zostávajúce funkčné obdobie.

§ 5 ods. 4 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov znie:

„(4) Prechodné ustanovenia obsahujú právnu úpravu režimu prechodného spolupôsobenia doterajšieho právneho predpisu a nového právneho predpisu na právne vzťahy upravené doterajším právnym predpisom. Formulácia prechodných ustanovení musí byť úplná a presná, aby ich prepojenie s konkrétnymi zmenami v právnom predpise bolo jednoznačné, a vytvárali tak právny základ pre plynulý prechod existujúcich právnych vzťahov na novú právnu úpravu. V prechodných ustanoveniach sa vyjadruje aj časovo obmedzená účinnosť ustanovení právneho predpisu.“

Napadnuté ustanovenie § 219a nesplňa teda požiadavky zákona č. 400/2015 Z. z. kladené na pravidlá tvorby prechodných ustanovení, pretože nemá väzbu na právne vzťahy pred účinnosti daného ustanovenia, nevysporiadava sa s použitím starej a novej právnej úpravy, ale pôsobí negujúco pro futuro s ohraničením tejto negácie na termín konania riadnych volieb do orgánov samosprávy obcí v roku 2018.

Volebné právo je ústavou garantované politické právo zúčastňovať sa správe vecí verejných priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Toto právo bolo zásahom zákonodarcu odňaté: odňaté nebolo plošne, ale asymetricky a síce len jednej skupine občanov a len v určitom časovom období (od 1. novembra 2017 do konania doplňujúcich volieb do orgánov samosprávy obcí v novembri 2018).

Miera obmedzenia základných práv preukázateľne nie je nevyhnutná, keďže zákonodarca vzhľadom na to, že pre voľby v roku 2022 a 2026 a v ďalších rokoch takúto zmenu nezakotvil, jednoznačne priznal neopodstatnenosť a účelovosť takéhoto obmedzenia. Protistrana zrejme bude argumentovať, že v rokoch 2022 a 2026 už budú voľby zlúčené a teda nebude dôvod vyhlasovať doplňujúce voľby. Takýto argument nie je opodstatnený, pretože funkcia starostu obce (primátora mesta) sa môže uprázdniť aj inak ako zvolením za predsedu samosprávneho kraja, môže sa tak stať v prípade získania inej funkcie, s ktorou je funkcia starostu obce (primátora mesta) zo zákona nezlučiteľná alebo vzdaním sa funkcie prakticky kedykoľvek. Potvrďuje sa tak účelovosť celého ustanovenia, potvrďuje sa to, že predkladatelia sledovali cieľ odňať určitej skupine občanov konkrétneho mesta výkon aktívneho volebného práva. resp. konali s úmyslom zakonzervovať status quo v konkrétnom meste až do termínu konania riadnych komunálnych volieb.»

3. Vzhľadom na uvedenú argumentáciu skupina poslancov navrhuje, aby ústavný súd prijal jej návrh na ďalšie konanie a po jeho meritórnom prerokovaní vyniesol takýto nález: „Ustanovenie § 219a zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 165/2017 Z. z. nie je v súlade s čl. 30 ods. 1 a 4 a s čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky.“

4. Skupina poslancov v návrhu na začatie konania zároveň podľa § 38 ods. 2 pôvodného zákona o ústavnom súde (zákona o ústavnom súde platného a účinného v čase podania návrhu skupiny poslancov, pozn.) navrhla, aby ústavný súd rozhodol o pozastavení účinnosti napadnutého ustanovenia zákona o podmienkach výkonu volebného práva. Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy však nijako neodôvodnila.

II. Priebeh konania

5. Ústavný súd predbežne prerokoval návrh skupiny poslancov na vyslovenie nesúlady napadnutého ustanovenia zákona o podmienkach výkonu volebného práva s označenými ustanoveniami ústavy na neverejnom zasadnutí pléna 20. septembra 2017 a uznesením č. k. PL. ÚS 12/2017-14 ho prijal na ďalšie konanie. Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy zamietol.

6. Po prijatí návrhu skupiny poslancov na ďalšie konanie si ústavný súd podľa § 39 ods. 1 pôvodného zákona o ústavnom súde vyžiadal stanovisko k návrhu skupiny poslancov od Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) a vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), zastúpenej Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“). Ústavný súd zároveň podľa § 30 ods. 2 pôvodného zákona o ústavnom súde účastníkov konania vyzval, aby sa vyjadrili, či súhlasia s upustením od ústneho pojednávania vo veci.

7. Vláda, zastúpená ministerstvom spravodlivosti, vo svojom stanovisku k návrhu skupiny poslancov č. 51693/2017/120 zo 6. decembra 2017 doručenom ústavnému súdu 13. decembra 2017 uvádza:

«Napadnuté ustanovenie bolo do volebného zákona včlenené na základe poslaneckého návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Tibora Bernatáka, Martina Glváča, Dušana Jarjabka, Tibora Glendu a Bélu Bugára (parlamentná tlač 451). Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky predložilo tento návrh na základe § 70 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov do pripomienkového konania dňa 27.04.2017, a odporučilo vláde Slovenskej republiky návrh prerokovať a vysloviť s ním súhlas. V rámci pripomienkového konania neboli k tomuto návrhu vnesené žiadne vecné pripomienky. Hneď po ukončení medzirezortného pripomienkového konania (09.05.2017) bola dňa 11.05.2017 novela volebného zákona schválená Národnou radou Slovenskej republiky a z tohto dôvodu nebol tento návrh predložený na rokovanie vlády

Slovenskej republiky, a preto k nemu vláda Slovenskej republiky ani neprijala stanovisko. Prezident Slovenskej republiky vrátil schválený zákon Národnej rade Slovenskej republiky, pričom vo svojom rozhodnutí uvádzal dôvody podobné ako uvádzajú poslanci vo svojom návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov. Národná rada Slovenskej republiky po oboznámení sa s rozhodnutím prezidenta zákon opätovne schválila (tlač 607) dňa 13. júna 2017 a zákon bol publikovaný v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod číslom 165/2017.

Skupina poslancov návrhom na novelu volebného zákona reagovala na poznatky z aplikačnej praxe pre voľby do orgánov územnej samosprávy a navrhovala, aby v prípade potreby vykonania nových volieb podľa § 48 zákona Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí“) sa tieto voľby vykonávali tak, aby nezasahovali do prípravy všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí, ktoré sa budú konať v roku 2018 na celom území Slovenskej republiky. Návrh na novelu volebného zákona tiež reagoval na novú právnu úpravu volebnej kampane podľa zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o volebnej kampani“), najmä aby vykonanie nových volieb do orgánov samosprávy obcí nekolidovalo s lehotami ustanovenými pre vykonanie všeobecných volieb v súvislosti s právami a povinnosťami kandidujúcich subjektov, týkajúcich sa vedenia volebnej kampane podľa zákona o volebnej kampani.

Ak by sa na základe výsledkov volieb do orgánov samosprávnych krajov v roku 2017 uprázdnilo miesto starostu obce, resp. primátora mesta z dôvodu jeho zvolenia za predsedu samosprávneho kraja, predseda Národnej rady Slovenskej republiky podľa § 48 zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí vyhlási na uprázdnené miesto nové voľby, a to najneskôr 90 dní pred ich konaním. Vzhľadom na termín vykonania volieb do orgánov samosprávnych krajov (4. november 2017), by sa nové voľby mohli vykonať v roku 2018, a to v mesiacoch apríl, máj, prípadne neskôr, v závislosti od toho, kedy by obce predložili žiadosť o vyhlásenie nových volieb predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky. Podľa § 48 ods. 6 zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí sa totiž nové voľby nevyhlásia v posledných šiestich mesiacoch funkčného obdobia orgánov samosprávy obcí, čo paradoxne

umožňuje, aby sa nové voľby konali aj v čase, keď sú už vyhlásené všeobecné voľby do orgánov samosprávy obcí. S týmto paradoxom sa volebný zákon vysporiadal tak, že podľa § 181 ods. 7 volebného zákona sa nové voľby v posledných šiestich mesiacoch funkčného obdobia orgánov samosprávy obcí nevykonajú.

Obdobie prípravy nových volieb, vyhlásených na mesiac apríl, máj prípadne neskôr podľa § 48 zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí, je však zároveň obdobím prípravy všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí v roku 2018, vyhlásených podľa volebného zákona. Vykonanie nových volieb v tomto období by tak zasahovalo do procesu prípravy všeobecných volieb, počas ktorého je potrebné zabezpečiť stabilitu zvolených orgánov obce, ktoré zo zákona plnia úlohy pri príprave volieb do orgánov samosprávy obcí, ktoré sa vykonávajú v riadnom termíne z dôvodu uplynutia ich volebného obdobia.

Vykonanie nových volieb do orgánov samosprávy obcí by taktiež v tomto období zasahovalo do práv a povinností kandidujúcich subjektov týkajúcich sa vedenia a financovania volebnej kampane vo všeobecných voľbách do orgánov samosprávy obcí konaných v roku 2018, a to najmä z dôvodu započítavania nákladov na volebnú kampaň za obdobie 6 mesiacov pred vyhlásením volieb.

Ustanovenie § 6 ods. 1 zákona o volebnej kampani ustanovuje nezávislému kandidátovi na funkciu primátora mesta, starostu obce alebo starostu mestskej časti, finančné limity, t. j. maximálne sumy nákladov, ktoré môže na svoju volebnú kampaň vynaložiť. Podľa § 6 ods. 3 poslednej vety zákona o volebnej kampani sa do súm podľa odseku 1 započítavajú aj náklady vynaložené na propagáciu kandidáta, ktoré kandidát vynaložil v čase začínajúcom 180 dní pred dňom vyhlásenia volieb.

Ustanovenie § 7 zákona o volebnej kampani ustanovuje finančný limit nákladov na volebnú kampaň politickej strany, pričom na tento limit sa vzťahuje aj ustanovenie § 3 ods. 1 druhá veta zákona o volebnej kampani, podľa ktorého sa do limitu nákladov politickej strany započítavajú aj náklady na jej propagáciu vynaložené v čase začínajúcom 180 dní pred dňom vyhlásenia volieb.

Náklady na propagáciu nezávislých kandidátov a politických strán, vynaložené v čase začínajúcom 180 dní pred dňom vyhlásenia volieb, sú taktiež súčasťou správy o prostriedkoch vynaložených na volebnú kampaň, ktoré sú zverejňované a prístupné verejnosti.

V prípade vykonania nových volieb do orgánov samosprávy obcí podľa § 48 zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí v čase 180 dní pred dňom vyhlásenia všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí v roku 2018 podľa volebného zákona by vznikla situácia, kedy by sa v rovnakom období (v jednom volebnom roku) uplatňovali dve právne úpravy, ktoré upravujú pravidlá volebnej kampane rozdielne, čo by vnieslo neistotu a zmätok do práv a povinností kandidujúcich subjektov v súvislosti s pravidlami vedenia a financovania volebnej kampane, a malo by za následok narušenie princípu právnej istoty uvedených subjektov. Taktiež je potrebné poukázať na skutočnosť, že základným účelom novej právnej úpravy volebnej kampane je zabezpečenie transparentnosti financovania volebnej kampane. Uvedená situácia by teda mala za následok aj zneprehľadnenie a znemožnenie efektívnej kontroly dodržiavania pravidiel vedenia a financovania volebnej kampane ako zo strany verejnosti, tak zo strany správnych orgánov a tým zároveň možnosť spochybnenia zákonnosti výsledkov volieb.

V súvislosti s napádaným nesúlalom ustanovenia § 219a volebného zákona s čl. 30 ods. 1 a 4 a s čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky poukazujeme aj na znenie čl. 30 ods. 3 druhej vety Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého: „Podmienky výkonu volebného práva ustanoví zákon.“ Samotná Ústava Slovenskej republiky teda predpokladá úpravu podmienok výkonu volebného práva zákonom.

V nadväznosti na uvedené je tiež potrebné poukázať na skutočnosť, že účelom ustanovenia § 219a volebného zákona je preklenúť prechodné obdobie, počas ktorého sa prechádza z doterajšej právnej úpravy konania nových volieb do orgánov samosprávy obcí a volebnej kampane na novú právnu úpravu. Uvedené opatrenie sa vzťahuje len na roky 2017 a 2018 z toho dôvodu, že nasledujúce voľby do orgánov samosprávy obcí (už zlúčené s voľbami do orgánov samosprávnych krajov) budú vyhlásené podľa volebného zákona a budú sa na ne vzťahovať pravidlá podľa zákona o volebnej kampani. Zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí už nebude aplikovaný. Z uvedeného je zrejmé, že zákonodarca takúto úpravu neprijal pre voľby do orgánov územnej samosprávy, ktoré sa vykonávajú v roku 2022, vzhľadom na to, že situácia špecifická pre roky 2017 a 2018 už v budúcnosti nenastane.

Ustanovenie § 219a volebného zákona bolo prijaté z dôvodu spresnenia časového obdobia, dokedy sa bude aplikovať prechodné ustanovenie § 219 ods. 3 volebného zákona,

má väzbu na právne vzťahy spred účinnosti daného ustanovenia a vysporiadava sa s použitím starej a novej právnej úpravy.»

8. Vzhľadom na uvedené skutočnosti vláda, zastúpená ministerstvom spravodlivosti, je toho názoru, že napadnuté ustanovenie § 219a zákona o podmienkach výkonu volebného práva je „... *opodstatnené, odôvodnené a sleduje legitímny cieľ, ktorého cieľom je úprava a vymedzenie času účinnosti doterajšej právnej úpravy, preklopenie prechodného obdobia, počas ktorého sa aplikujú dve právne úpravy, zachovanie účelu právnej úpravy volebnej kampane a zachovanie právnej istoty kandidujúcich subjektov*“.

9. Na základe uvedenej argumentácie vláda, zastúpená ministerstvom spravodlivosti, vo svojom stanovisku konštatuje, že „*sa s podaným návrhom nestotožňuje, nakoľko má za to, že predmetné ustanovenia volebného zákona sú v súlade s ustanoveniami Ústavy Slovenskej republiky a navrhuje, aby Ústavný súd vo svojom náleze vyslovil, že vyššie uvedenému návrhu nevyhovuje*“.

10. Národná rada vo svojom vyjadrení č. PREDS-706/2017 z 3. mája 2018 doručenom ústavnému súdu 9. mája 2018 k návrhu skupiny poslancov uvádza:

„Zákon o podmienkach výkonu volebného práva schválila Národná rada Slovenskej republiky dňa 29. mája 2014 a nadobudol účinnosť 1. júla 2015. Jedným z cieľov tejto právnej úpravy je sústrediť právnu úpravu všetkých druhov volieb a referenda do jedného predpisu kódexového charakteru, za účelom komplexnosti a systémovosti úpravy, t. j. aj vo vzťahu k voľbám do orgánov územnej samosprávy, pričom na základe zákona o podmienkach výkonu volebného práva došlo k zrušeniu aj zákona Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov a zákona č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov, a to s účinnosťou od 1. júla 2015.

Volebné obdobie poslancov obecných (mestských) zastupiteľstiev a volebné obdobie starostov (primátorov) obcí, zvolených vo voľbách do orgánov samosprávy obcí v roku 2010 malo uplynúť a voľby sa mali konať v novembri 2014, t. j. za platnosti a účinnosti

zákona Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov, avšak zákonodarca sa musel v prechodných ustanoveniach nového volebného kódexu vysporiadať aj so skutočnosťou, keď potreba konania nových volieb počas prebiehajúceho volebného obdobia nastane už za účinnosti zákona o podmienkach výkonu volebného práva. Konkrétne bolo potrebné vyriešiť otázku, ktorej právnej úprave bude podriadené konanie nových volieb v prebiehajúcom volebnom období. Uvedené je predmetom úpravy prechodného ustanovenia § 219 ods. 3 zákona o podmienkach výkonu volebného práva, podľa ktorého právny režim konania volieb do orgánov územnej samosprávy v prebiehajúcom volebnom období, t. j. volebnom období, ktoré začalo plynúť pred 1. júlom 2015, ak vznikne takáto potreba po 1. júli 2015, sa bude riadiť právnou úpravou ustanovenou zákonom Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov a zákonom č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov. Takto formulované prechodné ustanovenie plne rešpektuje § 5 ods. 4 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 310/2016 Z. z., vzhľadom na to, že obsahuje právnu úpravu režimu prechodného spolupôsobenia doterajšieho právneho predpisu a nového právneho predpisu na právne vzťahy upravené doterajším právnym predpisom. Formulácia tohto prechodného ustanovenia zabezpečuje právny základ pre plynulý prechod existujúcich právnych vzťahov na novú právnu úpravu. Ustanovené riešenie tiež plne rešpektuje princíp zákazu retroaktivity právnej normy.

Dňa 2. februára 2017 schválila Národná rada Slovenskej republiky Ústavný zákon, ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. Cieľom tejto právnej úpravy je zjednotenie plynutia volebného obdobia orgánov územnej samosprávy a vytvorenie právneho rámca, aby sa voľby do orgánov samosprávy obcí, miest a vyšších územných celkov mohli konať v rovnakom čase. Z uvedeného dôvodu sa predĺžilo volebné obdobie orgánov vyšších územných celkov, zvolených vo voľbách v roku 2017, na päť rokov, čím sa vytvorila možnosť, aby sa v roku 2022 mohli obidvoje voľby do orgánov územnej samosprávy konať v rovnakom čase v jeden deň.

Napadnuté ustanovenie § 219a bolo do zákona o podmienkach výkonu volebného práva doplnené zákonom č. 165/2017 Z. z. s účinnosťou od 1. júla 2017. Cieľom napadnutej právnej úpravy deklarovaným v dôvodovej správe je vylúčenie kolízie s prípravou všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí v roku 2018, ako aj kolíziou lehôt ustanovených pre vykonanie všeobecných volieb v súvislosti s právami a povinnosťami kandidujúcich subjektov vo volebnej kampani podľa zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov. Z hľadiska členenia zákona je citované ustanovenie zaradené medzi prechodné ustanovenia, pričom svojim vecným charakterom nadväzuje na vyššie citované prechodné ustanovenie § 219 ods. 3. V kontexte uvedených ustanovení sa nové voľby do orgánov územnej samosprávy v prebiehajúcom volebnom období vykonávajú podľa predpisov účinných do 30. júna 2015, t. j. v prípade nových volieb do orgánov samosprávy obcí sa tieto vykonávajú podľa § 48 zákona č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov, avšak vyhlasovanie takýchto volieb v súlade s ustanovením § 219a zákona o podmienkach výkonu volebného práva je možné len do 31. októbra 2017. Aj napriek zásade zákazu novelizácie prechodných ustanovení, ktoré nadobudli účinnosť, uplatnila sa prípustná výnimka novelizácie prechodných ustanovení, a to v prípade, ak ešte neuplynula lehota ustanovená na uplatnenie práva alebo na splnenie povinnosti. Citované ustanovenia § 219 ods. 3 a § 219a zákona o podmienkach výkonu volebného práva je možné uplatniť len pre konanie nových volieb do orgánov samosprávy v prebiehajúcom volebnom období, ktoré začalo plynúť pred 1. júlom 2015. Uvedené sa teda bude aplikovať na konanie nových volieb len do orgánov samosprávy obcí. Na základe prijatých vyššie uvedených úprav volebného kódexu už k podobnej situácii nedôjde vzhľadom na to, že v roku 2022, kedy uplynie volebné obdobie orgánov samosprávy sa nasledujúce voľby budú konať v jeden deň.

Navrhovateľmi napadnutá právna úprava bola schválená potrebnou väčšinou poslancov 13. júna 2017, podpísaná príslušnými ústavnými činiteľmi a bola riadne vyhlásená v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

Je na Ústavnom súde Slovenskej republiky, aby v súvislosti s podaným návrhom posúdil ústavnosť napadnutého ustanovenia a vydal vo veci rozhodnutie.“

11. Národná rada vo svojom stanovisku z 3. mája 2018 zároveň ústavnému súdu oznámila, že súhlasí s upustením od ústneho pojednávania.

12. Skupina poslancov v liste z 8. júna 2018 doručenom ústavnému súdu 15. júna 2018 uvádza, že k uvedenému stanovisku národnej rady nemá pripomienky. V uvedenom liste ústavnému súdu zároveň oznámila, že súhlasí s tým, aby ústavný súd upustil od ústneho pojednávania.

III.

Relevantná právna úprava

13. Podľa čl. 124 ústavy ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

14. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

15. Podľa § 74 písm. a) zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 ústavy o súlade právnych predpisov nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou, s ktorou vyslovila súhlas národná rada a ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, môže podať najmenej pätina poslancov národnej rady.

16. Podľa čl. 30 ods. 1 ústavy občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Cudzinci s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky majú právo voliť a byť volení do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov.

17. Podľa čl. 30 ods. 4 ústavy občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.

18. Podľa čl. 31 ústavy zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.

19. Podľa § 219 ods. 3 zákona o podmienkach výkonu volebného práva ak vznikne potreba konať voľby do orgánov územnej samosprávy v prebiehajúcom volebnom období, vykonajú sa tieto voľby podľa doterajších predpisov.

20. Podľa § 219a zákona o podmienkach výkonu volebného práva voľby podľa § 219 ods. 3 možno vyhlásiť do 31. októbra 2017.

IV.

Záver

21. Skupinou poslancov napadnuté ustanovenie § 219a zákona o podmienkach výkonu volebného práva bolo do uvedeného zákona doplnené zákonom č. 165/2017 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý nadobudol účinnosť 1. júla 2017. Napadnuté ustanovenie § 219a v spojení s ustanovením § 219 ods. 3 zákona o podmienkach výkonu volebného práva požaduje, aby v prípade potreby uskutočniť nové voľby do orgánov územnej samosprávy, t. j. do orgánov obcí a orgánov vyšších územných celkov (samosprávnych krajov), v prebiehajúcom volebnom období, t. j. vo volebnom období 2013 – 2017, pokiaľ ide o orgány vyšších územných celkov (samosprávnych krajov), a vo volebnom období 2014 – 2018, pokiaľ ide o orgány samosprávy obcí, sa voľby uskutočnili podľa doterajšej právnej úpravy, t. j. podľa zákona č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o voľbách do orgánov samosprávnych krajov“), resp. podľa zákona Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon

o voľbách do orgánov samosprávy obcí“), pričom tieto voľby možno vyhlásiť len do 31. októbra 2017.

22. Potreba konať nové voľby do orgánov územnej samosprávy v prebiehajúcom volebnom období, t. j. vo volebnom období 2013 – 2017, pokiaľ ide o orgány vyšších územných celkov (samosprávnych krajov), a vo volebnom období 2014 – 2018, pokiaľ ide o orgány samosprávy obcí, podľa doterajších predpisov je v prípade orgánov samosprávneho kraja daná podľa § 46 ods. 1 zákona o voľbách do orgánov samosprávnych krajov v znení neskorších predpisov, ak: a) sa v niektorom samosprávnom kraji z akýchkoľvek dôvodov nevykonali voľby podľa tohto zákona, b) Ústavný súd Slovenskej republiky vyhlási voľby za neplatné alebo zruší výsledok volieb, c) sa uprázdni mandát v zastupiteľstve a na toto miesto nie je náhradník podľa § 48 ods. 1 alebo ak sa uprázdni miesto predsedu, alebo d) pre druhé kolo volieb predsedu nie sú dvaja kandidáti, alebo ak kandidáti na predsedu získali v druhom kole volieb rovnaký počet hlasov a v prípade orgánov samosprávy obcí daná, podľa § 48 ods. 1 zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov, ak: a) sa v niektorej obci z akýchkoľvek dôvodov nevykonali voľby podľa tohto zákona, b) ústavný súd vyhlási voľby za neplatné alebo zruší výsledok volieb, c) v prípade voľby starostu obce (primátora) kandidáti dostali rovnaký počet hlasov (§ 44 ods. 4), d) sa uprázdnil mandát v obecnom (mestskom) zastupiteľstve a na toto miesto nie je náhradník (§ 51 ods. 1) alebo ak sa uprázdnilo miesto starostu obce/primátora mesta.

23. Ustanovenie § 219a zákona o podmienkach výkonu volebného práva napadnuté návrhom skupiny poslancov, podľa ktorého voľby podľa § 219 ods. 3 zákona o podmienkach výkonu volebného práva (nové voľby do orgánov územnej samosprávy v prebiehajúcom volebnom období, ak vznikne potreba ich konať, pozn.) možno vyhlásiť do 31. októbra 2017, je prechodným ustanovením, ktoré upravuje prechod uplatňovania dovtedajšej právnej úpravy volieb do orgánov územnej samosprávy na uplatňovanie novej právnej úpravy. Napadnuté ustanovenie § 219a zákona o podmienkach výkonu volebného práva bolo prijaté z dôvodu spresnenia časového okamihu, do ktorého sa má aplikovať prechodné ustanovenie § 219 ods. 3 zákona o podmienkach výkonu volebného práva, resp. z dôvodu spresnenia časového okamihu, do kedy je možné vyhlásiť nové voľby

do orgánov územnej samosprávy v prebiehajúcom volebnom období, ak vznikne potreba ich konať. Skupinou poslancov napadnuté ustanovenie § 219a zákona o podmienkach výkonu volebného práva viažuce sa na voľby podľa § 219 ods. 3 zákona o podmienkach výkonu volebného práva malo faktický normatívny význam len do 31. októbra 2017 a prechodné ustanovenie § 219 ods. 3 zákona o podmienkach výkonu volebného práva požadujúce konať voľby do orgánov územnej samosprávy v prebiehajúcom volebnom období v prípade vzniku potreby ich konania podľa doterajšej právnej úpravy v prípade neprijatia napadnutej právnej úpravy by malo faktický normatívny význam len do skončenia prebiehajúcich volebných období orgánov územnej samosprávy. Uplynutím 31. októbra 2017 sa ustanovenie § 219a napadnutej právnej úpravy stalo obsolétnym, resp. skončením prebiehajúcich volebných období orgánov územnej samosprávy, ak by napadnutá právna úprava nebola prijatá, by sa ustanovenie § 219 ods. 3 zákona o podmienkach výkonu volebného práva stalo obsolétnym, t. j. takým, ktoré síce je stále formálnou súčasťou platnej právnej úpravy, ale ktorého aplikácia (uplatniteľnosť) už viac neprichádza do úvahy, a preto už viac nevyvoláva právne účinky.

24. Keďže možnosť aplikácie (uplatnenia) napadnutej právnej úpravy už pominula a volebné obdobia orgánov územnej samosprávy, ktorých sa napadnutá právna úprava týka, už uplynuli, je bez právneho významu posudzovať súlad napadnutej právnej úpravy s označenými ustanoveniami ústavy, lebo aj ak by ústavný súd v prípade posudzovania ústavnoprávnej konformity napadnutej právnej úpravy dospel k záveru o nesúlade napadnutej právnej úpravy s označenými ustanoveniami ústavy, viedlo by to len k rovnakému výsledku a rovnakým právnym účinkom, aké už nastali vzhľadom na skutočnosť, že napadnutá právna úprava sa stala obsolétnou, t. j. k neuplatniteľnosti napadnutej právnej úpravy. Z dôvodu skutočnosti, že napadnutá právna úprava zastarala a stratila tak aktuálnosť i účinnosť, nemožno ju už použiť, čím prestal existovať objektívny záujem na objasnení a vyslovení protiústavnosti napadnutého ustanovenia, ktoré sa malo podrobiť ústavnej kontrole (m. m. PL. ÚS 12/09). Vzhľadom na skutočnosť, že prípadné vyslovenie nesúladu napadnutej právnej úpravy s označenými ustanoveniami ústavy nemá z dôvodu obsolétosti žiadny praktický význam, ústavný súd o návrhu skupiny poslancov rozhodol tak, že návrhu skupiny poslancov nevyhovel (obdobne aj PL. ÚS 3/09).

25. Ústavný súd v závere dodáva, že v danej veci ide o špecifické rozhodnutie, keď vzhľadom na obsolétnosť napadnutej právnej úpravy už nezisťoval jej nesúladi, ale v zmysle § 88 zákona o ústavnom súde návrhu skupiny poslancov nevyhoveli z dôvodov podrobne uvedených v bode 24 tohto nálezu.

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

V Košiciach 12. júna 2019