



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 103/03-10

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 28. mája 2003 predbežne prerokoval sťažnosť mesta Námestovo, zastúpeného advokátom JUDr. J. P., Advokátska kancelária, D. K., vo veci porušenia jeho základného práva na samosprávu podľa čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky rozsudkom Krajského súdu v Žiline č. k. 16 Cb 179/01-100 z 9. októbra 2001 a rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Obo 26/02 z 12. novembra 2002 a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť mesta Námestovo **o d m i e t a** 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“) bolo 19. marca 2003 doručené podanie označené ako „Návrh na začatie konania o sťažnosti v zmysle ust. čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky a v zmysle ust. § 49 a nasl. zákona č. 38/1993 Z. z. v znení

neskorších predpisov“ (ďalej len „sťažnosť“), ktorým mesto Námestovo (ďalej len „sťažovateľ“), zastúpené advokátom JUDr. J. P., Advokátska kancelária, D. K., žiadalo, aby ústavný súd nálezom rozhodol nasledovne:

„Rozsudkom Krajského súdu v Žiline, č. k. 16 Cb 179/01-100 zo dňa 09. októbra 2001 bolo porušené základné právo Mesta Námestovo na samosprávu podľa čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky.

Rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 1 Obo 26/02 zo dňa 12. 11. 2002 bolo porušené základné právo Mesta Námestovo na samosprávu podľa čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky.

Zrušuje rozsudok Krajského súdu v Žiline, č. k. 16 Cb 179/01-100 zo dňa 09. októbra 2001 s rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 1 Obo 26/02 zo dňa 12. 11. 2002 a vec vracia Krajskému súdu v Žiline na ďalšie konanie.“

Sťažovateľ v sťažnosti uviedol, že namietané porušenie jeho základného práva na samosprávu podľa čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) označenými rozsudkami Krajského súdu v Žiline (ďalej len „krajský súd“) a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) žiada vysloviť podľa „čl. 127 ods. 1 poslednej vety Ústavy Slovenskej republiky a ust. § 49 zákona č. 38/1993 Z. z.“, podľa ktorých ústavný súd „je oprávnený a povinný chrániť základné práva a slobody, ak o nich nerozhoduje iný súd“, a že vzhľadom na to, že napadnutý rozsudok najvyššieho súdu nadobudol právoplatnosť 22. januára 2003 jeho doručením právnomu zástupcovi sťažovateľa, sťažnosť „je preto podaná v lehote ustanovenej § 53 ods. 3 zákona č. 38/1993 Z. z.“.

Zo sťažnosti a jej príloh vyplýva, že sťažovateľ bol označeným rozsudkom krajského súdu ako žalovaný zaviazaný zaplatiť žalobcovi (Prvá komunálna banka, a. s., Žilina) sumu 4 780 389,50 Sk, ako aj náhradu trov konania v sume 230 398 Sk do troch dní od právoplatnosti rozsudku a že na základe odvolania podaného sťažovateľom najvyšší súd označeným rozsudkom rozsudok krajského súdu v napadnutej časti potvrdil. Sťažovateľ uviedol, že v konaní pred krajským súdom a najvyšším súdom namietal absolútnu neplatnosť ručiteľskej listiny z 15. apríla 1999 z dôvodov, že ručiteľskú listinu podpísala

primátorka mesta Námestovo v rozpore s uznesením Mestského zastupiteľstva mesta Námestovo zo 17. marca 1999. Podľa sťažovateľa krajský súd v odôvodnení rozsudku konštatoval, že primátorka mesta Námestovo prekročila rámec svojej zo zákona a ústavy danej právomoci, avšak podľa názoru krajského súdu možno hovoriť len o čiastočnej neplatnosti podľa § 41 Občianskeho zákonníka a najvyšší súd len vyslovil názor, že nemožno považovať námietku absolútnej neplatnosti ručiteľskej listiny za dôvodnú. Podľa sťažovateľa však týmito rozsudkami krajského súdu a najvyššieho súdu bolo porušené jeho základné právo na samosprávu zaručené v čl. 67 ústavy, pretože „*primátor mesta Námestovo v zmysle ust. § 13 ods. 3 písm. c/ a § 11 ods. 4 písm. a/ zákona č. 369/1990 Zb. bol oprávnený prevziať ručenie len v zmysle uznesenia prijatého mestským zastupiteľstvom. Akékoľvek iné prevzatie ručenia má za následok rozpor vôle obce s prejavenu vôle prostredníctvom primátora*“.

Sťažovateľ s odvolaním sa na rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. IV. ÚS 576/2000 z 12. apríla 2001 tvrdil, že „*na obec nemožno prihliadať ako na právnickú osobu v zmysle súkromnoprávnej oblasti práva. Obec ako samosprávny celok je verejnoprávna korporácia združujúca občanov s trvalým pobytom na jej území a jej právna úprava spadá do oblasti verejného práva (...) vo veciach územnej samosprávy rozhoduje obec samostatne, povinnosti a obmedzenia jej možno ukladať len zákonom. Čl. 69 ods. 3 stanovuje, že starosta vykonáva obecnú správu a zastupuje obec navonok. Teda starosta nie je štatutárnym orgánom v zmysle súkromného práva, ale v zmysle ustanovení zákona o obecnom zriadení, Ústavy SR a iných predpisov verejného práva len navonok prejavuje vôľu obce, ktorá musí byť formovaná obecným zastupiteľstvom, hlasovaním obyvateľov obce, obecným referendom apod. Teda starosta obce nevytvára vôľu obce ktorej je štatutárnym orgánom v majetkových vzťahoch, ako je to pri právnických osobách v súkromnoprávnej oblasti a nemá kompetencie štatutárneho orgánu právnickej osoby v súkromnoprávnej oblasti. (...) V danej veci bolo rozhodujúce, aby bola posúdená skutočná vôľa obce, pretože jej nerešpektovanie by ponechalo majetkové dôsledky schopné zásadným spôsobom ohroziť podstatu obce nedotknuté. Vôľa obce je zhmotnená práve v uzneseniach obecného zastupiteľstva, ktoré v žiadnom prípade nemajú povahu vnútorného rozhodnutia, ktoré by nemalo pre iné subjekty žiadny význam. Takéto rozhodnutia sú konkrétnym*

prejavom ústavného princípu, že obec je samostatne spravovaná obecným zastupiteľstvom. Právny úkon starostu obce, ktorý je v rozpore s rozhodnutím obecného zastupiteľstva zakladá jeho absolútnu neplatnosť“.

II.

Podľa čl. 127 ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

Podľa čl. 127 ods. 2 ústavy ak ústavný súd vyhovie sťažnosti, svojím rozhodnutím vysloví, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom boli porušené práva alebo slobody podľa odseku 1, a zruší také rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah (...).

Podľa čl. 127 ods. 3 ústavy ústavný súd môže svojím rozhodnutím, ktorým vyhovie sťažnosti, priznať tomu, koho práva podľa odseku 1 boli porušené, primerané finančné zadost'učinenie.

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. 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 ktorých prerokovanie 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.

Sťažovateľ, ktorý je zastúpený advokátom, sa vo svojej sťažnosti podanej podľa čl. 127 ústavy a jej vykonávacích ustanovení v šiestom oddiele druhej hlavy tretej časti zákona o ústavnom súde (§ 49 až 56) domáhal, aby ústavný súd vyslovil porušenie jeho základného práva na samosprávu podľa čl. 67 ústavy rozsudkom krajského súdu č. k. 16 Cb 179/01-100 z 9. októbra 2001 a rozsudkom najvyššieho súdu sp. zn. 1 Obo 26/02 z 12. novembra 2002 (ďalej len „napadnuté rozsudky“), ku ktorému podľa sťažovateľa došlo v podstate na tom základe, že v napadnutých rozsudkoch ani krajský súd, ani najvyšší súd nevzali do úvahy, že *„starosta obce nevytvára vôľu obce, ktorej je štatutárnym orgánom v majetkových vzťahoch, ako je to pri právnických osobách v súkromnoprávnej oblasti a nemá kompetencie štatutárneho orgánu právnickej osoby v súkromnoprávnej oblasti“*, pretože *„obec ako samosprávny celok je verejnoprávna korporácia združujúca občanov s trvalým pobytom na jej území a jej právna úprava spadá do oblasti verejného práva“*, ktorej vôľa *„je zhmotnená práve v uzneseniach obecného zastupiteľstva, ktoré (...) sú konkrétnym prejavom ústavného princípu, že obec je samostatne spravovaná obecným zastupiteľstvom“*.

Ústavný súd má v ústave a v zákone o ústavnom súde presne definované právomoci, uplatnenie ktorých je viazané na splnenie viacerých formálnych aj vecných náležitostí návrhu na začatie konania, a to v závislosti od ustanoveného typu konania pred ním. Zákon o ústavnom súde upravuje v tretej časti označenej ako „Konanie pred ústavným súdom“ niekoľko typov konaní pred ústavným súdom. Konanie o sťažnostiach podľa čl. 127 ústavy, v ktorom sa fyzická osoba alebo právnická osoba môže domáhať ústavnej ochrany vo veci porušenia základných práv a slobôd, je upravené v druhej hlave v šiestom oddiele zákona o ústavnom súde, *in concreto* v ustanoveniach § 49 až 56. Až na výnimky, ktoré v danej veci nie sú relevantné, je ústavný súd pritom viazaný návrhom na začatie konania (§ 20 ods. 3 zákona o ústavnom súde).

Ústavný súd už uviedol, že vôľba konania, v ktorom fyzická osoba alebo právnická osoba žiada ústavný súd o poskytnutie ústavnej ochrany, nie je nedostatkom návrhu na začatie konania, ktorý možno odstrániť následnou výzvou ústavného súdu na jeho

doplnenie. Ústavný súd je preto takýmto návrhom na začatie konania viazaný (II. ÚS 20/00, I. ÚS 26/00).

Z cit. čl. 127 ústavy vyplýva, že ústavný súd rozhoduje podľa tohto článku o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom (...) (ods. 1). Sťažovateľ nenamietal porušenie svojich „ľudských práv a základných slobôd“ vyplývajúcich z kvalifikovanej medzinárodnej zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ale namietal porušenie „práva na samosprávu podľa čl. 67 ústavy“ ako svoje „základné právo“.

K tomu ústavný súd konštatuje, že hoci je zřejmé, že pre obec (orgán územnej samosprávy) je právo na samosprávu základným právom, nejde o „základné právo“, ktoré má na mysli cit. článok 127 ústavy. Ústava upravuje „základné práva a slobody“ výslovne pod týmto označením vo svojej druhej hlave. Je nepochybné, že právo na samosprávu nie je ustanovené v druhej hlave ústavy, ale v jej štvrtej hlave pod označením „územná samospráva“. Toto právo nemožno považovať za základné právo ani s ohľadom na kvalifikované medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktorým ústavný súd poskytuje podľa čl. 127 ústavy rovnocennú ochranu pod označením „ľudské práva a základné slobody“. Okrem toho by bolo nelogické a v zrejmom rozpore s prirodzenou koncepciou ľudských práv a základných slobôd, z ktorej vychádza aj ústavná úprava základných práv a slobôd (pozri napr. PL. ÚS 18/95, PL. ÚS 4/97, PL. ÚS 6/01), ak by ich nositeľom mohli byť aj orgán verejnej moci alebo právnická osoba, ktorá má fundament vo verejnom práve, či inak je ju možné považovať za právnickú osobu verejného práva, za ktorú sa považuje sťažovateľ, a to s tým istým oprávnením na ústavnú ochranu základných (ľudských) práv a slobôd, ktorú im proti zásahom týchto subjektov poskytuje ústavný súd podľa čl. 127 ústavy.

Tento článok v znení účinnom od 1. januára 2002 podľa názoru ústavného súdu zvýraznil prirodzenú koncepciu základných práv a slobôd podľa ústavy okrem iného aj tým,

že z hľadiska ochrany poskytovanej ústavným súdom už nerozlišuje medzi ochranou základných práv a slobôd zaručených v ústave a ochranou ľudských práv a základných slobôd zaručených v príslušnej medzinárodnej zmluve o ľudských právach a základných slobodách, že bez ohľadu na tento prameň práva môže ústavný súd rovnakým spôsobom sankcionovať ich porušenia tým, že napr. zruší rozhodnutie, opatrenie alebo zásah, ktorým boli porušené, a dokonca môže priznať tomu, koho práva boli takto porušené, primerané finančné zadosťučinenie, čo sú právne prostriedky nápravy svojou povahou typické pre individuálnu ochranu základných práv a slobôd, a nie pre ochranu orgánov verejnej moci a na ich roveň postavených právnických osôb.

V tomto zmysle treba tiež chápať konštantnú judikatúru ústavného súdu, na relevancii ktorej sa v zásadných aspektoch nič nezmenilo ani zmenou ústavnej úpravy vzťahujúcej sa na individuálnu ochranu základných práv a slobôd. Podľa nej ústavný súd nie je súčasťou systému všeobecných súdov, ale podľa čl. 124 ústavy je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti (*mutatis mutandis* I. ÚS 4/00, I. ÚS 48/00, I. ÚS 115/02). Inými slovami, ústava rozdeľuje ústavnú ochranu základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z príslušnej medzinárodnej zmluvy medzi všeobecné súdy a ústavný súd, pričom systém tejto ochrany je založený na princípe subsidiarity, ktorý určuje aj rozsah právomoci ústavného súdu pri poskytovaní ochrany týmto právam a slobodám vo vzťahu k právomoci všeobecných súdov (čl. 142 ods. 1 ústavy), a to tak, že všeobecné súdy sú primárne zodpovedné za výklad a aplikáciu zákonov, ale aj za dodržiavanie základných práv a slobôd (čl. 144 ods. 1 a čl. 152 ods. 4 ústavy). Ústavný súd zásadne nie je oprávnený preskúmať a posudzovať právne názory všeobecného súdu, ktoré ho pri výklade a uplatňovaní zákonov viedli k rozhodnutiu vo veci samej, ani preskúmať, či v konaní pred všeobecnými súdmi bol alebo nebol náležite zistený skutkový stav a aké skutkové a právne závery zo skutkového stavu všeobecný súd vyvodil. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou, prípadne medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách (napr. II. ÚS 55/98).

Predmetom predbežného prerokovania v súlade s doterajšou judikatúrou ústavného súdu (napr. I. ÚS 50/01, I. ÚS 4/02, II. ÚS 109/02) je len rozhodovanie o prijatí návrhu vo vzťahu k základnému právu alebo slobode, porušenie ktorých sa namieta. Článok 127 ústavy, na ktorý sa sťažovateľ odvolal, nezaručuje samostatné základné právo alebo slobodu fyzickej osoby alebo právnickej osoby, ktorých porušenie by bolo možné namietat' v konaní o sťažnosti. Ústavnou podmienkou postupu ústavného súdu podľa čl. 127 ods. 2 ústavy teda je, aby ústavný súd najprv vyhovel sťažnosti podanej podľa čl. 127 ods. 1 ústavy a svojím rozhodnutím vyslovil, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom boli porušené základné práva alebo slobody uvedené v druhej hlave ústavy, alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z príslušnej medzinárodnej zmluvy.

Zo všetkých týchto dôvodov bolo potrebné sťažnosť sťažovateľa po jej predbežnom prerokovaní odmietnuť pre nedostatok právomoci ústavného súdu podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

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

V Košiciach 28. mája 2003