



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 156/2010-13

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 1. apríla 2010 predbežne prerokoval sťažnosť Mgr. J. B., K., zastúpeného advokátkou JUDr. T. V., K., podanú podľa čl. 127a Ústavy Slovenskej republiky vo veci namietaného porušenia čl. 2 ods. 2, čl. 67 ods. 2 a 3 a čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj čl. 8 ods. 1 Európskej charty miestnej samosprávy postupom Krajského súdu v Košiciach v konaní vedenom pod sp. zn. 6 S 119/2009 a jeho rozsudkom zo 4. februára 2010 a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť Mgr. J. B., K., o d m i e t a pre zjavnú neopodstatnenosť.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 16. februára 2010 doručená sťažnosť Mgr. J. B., K. (ďalej len „sťažovateľ“), podaná podľa čl. 127a Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ktorou namieta porušenie čl. 2 ods. 2, čl. 67 ods. 2 a 3 a čl. 152 ods. 4 ústavy, ako aj čl. 8 ods. 1 Európskej charty miestnej samosprávy (ďalej len „charta“) postupom Krajského súdu v Košiciach (ďalej len „krajský

súd“) v konaní vedenom pod sp. zn. 6 S 119/2009 a jeho rozsudkom zo 4. februára 2010 (ďalej aj „namietaný rozsudok“).

Zo sťažnosti vyplýva, že rozsudkom krajského súdu č. k. 6 S/119/2009-88 zo 4. februára 2010 bolo v právnej veci navrhovateľa MUDr. P. K. (ďalej len „navrhovateľ“) proti odporcovi – K. (ďalej len „odporca“) rozhodnuté tak, že sa návrhu v celom rozsahu vyhovel a odporcovi bolo zakázané pokračovať v porušovaní práva navrhovateľa uplatňovať mandát poslanca Mestského zastupiteľstva mesta K. (ďalej len „mestské zastupiteľstvo“) na základe upovedomenia odporcu č. 09/04038 zo 7. septembra 2009 o zániku mandátu poslanca mestského zastupiteľstva. V ďalšom bode výroku sa odporcovi prikázalo umožniť navrhovateľovi uplatňovanie mandátu poslanca mestského zastupiteľstva. Napokon bol odporca označeným rozsudkom zaviazaný nahradiť navrhovateľovi trovy konania v sume 869,08 €. Išlo o konanie o ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy podľa § 244 ods. 5 a § 250v Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“).

Krajský súd podľa odôvodnenia rozsudku za nezákonný zásah orgánu verejnej správy zameraný priamo proti navrhovateľovi považoval list odporcu č. 09/04038 zo 7. septembra 2009 označený ako „*Upovedomenie o zániku poslaneckého mandátu poslanca Mestského zastupiteľstva mesta K.*“ (ďalej len „upovedomenie o zániku mandátu“), ktorým odporca upovedomil navrhovateľa v zmysle ustanovenia § 25 ods. 2 písm. g) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) v nadväznosti na § 7 ods. 5 rokovacieho poriadku mestského zastupiteľstva (ďalej len „rokovací poriadok“) o zániku mandátu navrhovateľa (ako poslanca mestského zastupiteľstva) z dôvodu, že navrhovateľ sa v dňoch 28. júla 2009, 3. augusta 2009 a 27. augusta 2009 bez riadneho ospravedlnenia trikrát po sebe nezúčastnil riadneho rokovania mestského zastupiteľstva a do 7. septembra 2009 nepredložil doklad, ktorý sa uznáva za ospravedlnenie neúčasti. Aj napriek tomu, že k zániku mandátu navrhovateľa došlo podľa odporcu priamo zo zákona pri naplnení všetkých zákonných podmienok vyplývajúcich z § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení, krajský súd neuznal nedostatok svojej právomoci zaoberať sa zánikom jeho mandátu a podmienky

zániku mandátu navrhovateľa (ako poslanca mestského zastupiteľstva) preskúmal, a to aj za použitia úvahy.

Z vykonaného dokazovania považoval krajský súd za preukázané, že navrhovateľ sa z neúčasti riadneho zasadnutia obecného zastupiteľstva, ktoré sa konalo 28. júla 2009, vopred telefonicky ospravedlnil primátorovi mesta z dôvodu poskytovania urgentnej zdravotnej starostlivosti na ambulancii RLP a o tejto skutočnosti predložil spolu s listom z 10. septembra 2009 potvrdenie od R. – Z., s. r. o. krajský súd považoval tento dôvod neúčasti na zasadnutí mestského zastupiteľstva ako vážny dôvod v zmysle § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení. Preto podľa názoru krajského súdu nebola splnená zákonná podmienka zániku mandátu poslanca, t. j. absencia vážneho dôvodu – opakovane trikrát po sebe nasledujúcej neúčasti na riadnom zasadnutí obecného zastupiteľstva.

V sťažnosti sťažovateľ ďalej uvádza:

„Súd dospel k záveru že to, že súčasne s ospravedlnením navrhovateľ nepredložil potvrdenie zamestnávateľa o výkone práce dňa 27.8.2009, nemá z pohľadu ust. § 25 ods.2 písm. g) zákona o obecnom zriadení právny význam. Súd dospel k záveru, že odporca bol oprávnený skúmať existenciu vážneho dôvodu neúčasti na zasadnutí mestského zastupiteľstva už aj z toho dôvodu, že v minulosti bolo telefonické ospravedlnenie neúčasti na zasadnutí z dôvodu služby postačujúce a nevyžadovalo sa, aby poslanci predkladali potvrdenia zamestnávateľa. Preto odporca, ak mal pochybnosti o existencii vážneho dôvodu, mal existenciu vážneho dôvodu skúmať a požiadať navrhovateľa, aby predložil doklad o výkone služby. Nakoniec súd si sám overil, či navrhovateľ v deň zasadnutia mestského zastupiteľstva vykonával službu.

Súd uzatvoril, že iba prípade, ak by navrhovateľ nepreukázal existenciu vážneho dôvodu svojej neúčasti na zasadnutí dňa 27.8.2009 a za predpokladu, že sa nezúčastnil bez vážneho dôvodu a bez ospravedlnenia dvoch predchádzajúcich riadnych zasadnutí obecného zastupiteľstva, mohol odporca konštatovať zánik jej mandátu. Ďalej si súd protirečí, pretože ak dospel k záveru, že odporca je oprávnený skúmať existenciu vážneho dôvodu, len za predpokladu, že sa navrhovateľ nezúčastnil bez vážneho dôvodu a bez ospravedlnenia dvoch predchádzajúcich riadnych zasadnutí obecného zastupiteľstva, až

potom môže konštatovať zánik jeho mandátu, je sťažovateľ toho názoru, že posudzovať vážnosť dôvodu neúčasti poslanca môže len odporca (presnejšie primátor mesta, ktorý je výkonným orgánom) a nie súd, ako si to osvojil v tomto konaní.

Za podstatné považoval krajský súd to, že sa navrhovateľ ospravedlnil, súd posúdil ním uvádzaný dôvod neúčasti za vážny, dokonca si ho overoval dokazovaním, čím sa vysporiadal s námietkou odporcu, že navrhovateľ k oznámeniu o neúčasti na zasadnutí mestského zastupiteľstva konaného dňa 27.8.2009, nepriložil doklad, ktorý sa uznáva za ospravedlnenie neúčasti. Súd neskúmal predchádzajúce zasadnutia mestského zastupiteľstva konané v dňoch 28.7.2009 a 3.8.2009.

V tomto smere použil krajský súd úvahu tak, že dôvod neúčasti na zasadnutí mestského zastupiteľstva a to poskytovanie zdravotnej starostlivosti na ambulancii rýchlej lekárskej pomoci je potrebné kvalifikovať ako vážny dôvod v zmysle § 25 ods.2 písm. g) zákona o obecnom zriadení a to, že navrhovateľ nepriložil potvrdenie zamestnávateľa o výkone práce nemá právny význam.

Sťažovateľ tvrdí, že sudcovská úvaha uplatnená pri posúdení okolnosti, či mandát poslanca trvá ďalej a či podmienky jeho zániku nastali, spolu s určovaním povinnosti orgánu verejnej samosprávy, je neústavná, pretože ústava, ani žiaden zákona lebo platný a účinný rokovací poriadok mestského zastupiteľstva nezakladá o tomto súde rozhodovať.“

Ďalšie výhrady sťažovateľa smerujú proti tomu, že sa krajský súd v konaní nezaoberal, «z akých dôvodov sa navrhovateľ nezúčastnil predchádzajúcich dvoch riadnych zasadnutí mestského zastupiteľstva, aj keď odporca uviedol na pojednávaní, že oznámenie o zániku mandátu poslanca bol povinný urobiť, pretože je orgánom samosprávy a potreboval zabezpečiť zákonný chod miestneho zastupiteľstva.(odporca sa zo 43 zasadnutí nezúčastnil podľa sťažovateľa na 16 z nich, pozn.).

Pokiaľ ide o program na 46. zasadnutie mestského zastupiteľstva na deň 28. 7. 2009, v programe bolo prerokovanie upozornení Okresnej prokuratúry v Trebišove č. Pd 83/09-4, Pd 87/09-5 a Pd 88/09-4 na porušovanie zákona o obecnom zriadení a návrh prokurátora na zrušenie už prijatých uznesení. Navrhovateľ a poslanci MUDr. A. M., MUDr. V. C., Paedr. G. Z., Mgr. Z. F. a T. G. písomne vyhlásili dňa 27. 7. 2009 v dokumente nazvanom „Stanovisko poslancov mestského zastupiteľstva v K.“, že podľa ich presvedčenia nedošlo k

porušení zákona mestským zastupiteľstvom pri nastúpení náhradníka Mg. Z. F., Ing. K. P. bol zvolený za hlavného kontrolóra v súlade so zákonom a nevidia dôvod, aby o tom rokovalo mestské zastupiteľstvo. Požiadali, aby ich stanovisko bolo prečítané na vyššie uvedenom zasadnutí.

Títo poslanci sa nezúčastnili zasadnutia mestského zastupiteľstva, z toho dôvodu nebolo uznášanía schopné a nezúčastnili sa ani náhradného zasadnutia mestského zastupiteľstva, ktoré je povinný primátor zvolať do 14 dní, a to dňa 3. 8. 2009 s tým istým programom. Navrhovateľ v konaní uviedol, že vyššie uvedené zasadnutia mestského zastupiteľstva neboli v súlade s harmonogramom a na deň 3. 8. 2009 ani nedostal pozvánku. Z predloženého stanoviska poslancov z 27. 7. 2009 jasne vyplýva, že navrhovateľ sa nemienil zúčastniť zasadnutí z dôvodu uvedeného v stanovisku. Zasadnutia mestského zastupiteľstva konanom dňa 27. 8. 2009 sa navrhovateľ nezúčastnil a nezúčastnila sa tá istá skupina poslancov, ktorí sú uvedení v Stanovisku poslancov z 27. 7. 2009.

Sťažovateľ je toho názoru, že ak posudzoval súd vážnosť dôvodu neúčasti navrhovateľa na mestskom zasadnutí dňa 27. 8. 2009 a okolnosti ospravedlňovania, mal sa zaoberať nimi v priamej súvislosti s „Upovedomením o zániku poslaneckého mandátu z 7. 9. 2009“ z dôvodu, že odporca tvrdil, že musel zabezpečiť zákonný chod Mestského zastupiteľstva K. Až následne súd mal posúdiť, či ide o nezákonný zásah orgánu verejnej správy.».

Sťažovateľ ďalej uviedol, že vzhľadom na čl. 152 ods. 4 ústavy sudca sa pri uplatnení úvahy musí správať tak, aby nekonal v rozpore s čl. 2 ods. 2 a čl. 152 ods. 4 ústavy. V rámci sudcovskej úvahy sudca nemôže určovať podmienky nad rámec zákona alebo v rozpore so zákonom. Úvaha v rámci správneho súdnictva musí obstať v objektívnom teste verejného záujmu. Úvaha v správnom súdnictve je zákonná iba vtedy, ak má kvalitu, ktorá je daná vlastnosťami právneho štátu. Znamená to, že sudca uplatní úvahu, ktorá je v súlade so zákonom, a príslušný orgán ju uskutoční v medziach zákona. Spôsob ustanovený zákonom nemožno podľa názoru sťažovateľa extenzívne vysvetliť a uplatniť tak, že orgán štátu môže do činnosti obce zasiahnuť aj inak, spôsobom, ktorý neustanovil zákon, ale orgán štátu ho svojím výkladom odvodil zo zákona, či dokonca si ho vymyslel.

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

Sťažovateľ pokračuje v argumentácii poukazom na to, že prípad zániku mandátu poslanca, resp. situácia, ktorá nastane v zastupiteľstve po zániku mandátu poslanca, je predmetom úpravy uvedenej v § 51 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, podľa ktorej nastúpenie náhradníka vyhlási obecné zastupiteľstvo do 15 dní po tom, ako sa uprázdni mandát, a odovzdá mu osvedčenie o tom, že sa stal poslancom. V čase vyhlásenia namietaného rozsudku bolo mestským zastupiteľstvom prijaté uznesenie, ktorým na uprázdnené mandáty poslancov mestského zastupiteľstva nastúpili náhradníci.

Zákonnosť tohto uznesenia, ktorým sa konštatujú právne účinky zániku mandátu poslanca, nie je podľa sťažovateľa prípustné preskúmať v konaní podľa § 250v OSP a v inom správnom konaní toto uznesenie dosiaľ nebolo zrušené z dôvodu nezákonnosti.

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

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

Za nezákonný zásah orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím a ktorý má ukrátiť fyzickú osobu na jej právach a právom chránených záujmoch, považoval krajský súd upovedomenie o zániku mandátu (upovedomenie odporcu č. 09/04038 zo 7. septembra 2009) poslanca mestského zastupiteľstva, ktorým odporca upovedomil navrhovateľa v zmysle § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení v nadväznosti na § 7 ods. 5 rokovacieho poriadku o zániku mandátu s uvedením jeho dôvodu. Krajský súd zo skutkového a právneho stavu vyvodil, že ide o zásah orgánu verejnej správy, ktorý je priamo zameraný proti navrhovateľovi, pričom zásah a jeho dôsledky trvajú, a preto žalobe navrhovateľa podľa § 250v ods. 4 OSP vyhovel. Sťažovateľ v konaní pred krajským súdom od začiatku namietal, že právne účinky zániku mandátu nastali zo zákona a on len informoval navrhovateľa o tom, že jeho mandát poslanca zanikol, čo nemožno považovať za nezákonný zásah. Sťažovateľ v nadväznosti na to prezentoval názor, podľa ktorého

ak právne účinky zániku mandátu poslanca nastávajú zo zákona, potom upovedomenie odporcu o zániku mandátu s uvedením dôvodu je len informáciou pre navrhovateľa. Sťažovateľ, ale ani mestské zastupiteľstvo nerozhodujú o zániku mandátu, preto upovedomenie odporcu je právne bezvýznamné, nemá žiadne právne následky, a preto ani nemôže byť nezákonným zásahom orgánu verejnej správy.

Na základe uvedeného sťažovateľ uzavrel, že skutkové a právne závery krajského súdu sú z uvedených dôvodov zjavne arbitrárne, z ústavného hľadiska neospravedliteľné a neudržateľné a majú za následok neústavné zasahovanie do veci samosprávy. Sťažovateľ sa preto dovoľáva ochrany v zmysle čl. 127a ods. 1 ústavy.

Sťažovateľ žiada vydať nález, ktorým by ústavný súd vyslovil porušenie označených článkov ústavy a charty, pričom neústavnosť rozsudku má spočívať v tom, že sa ním uložili orgánu samosprávy odporcu povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy bez toho, aby tieto povinnosti a obmedzenia boli uložené ústavou alebo zákonom. Žiada tiež, aby bol rozsudok krajského súdu č. k. 6 S/119/2009-88 zo 4. februára 2010 zrušený a vec bola vrátená na ďalšie konanie. Požaduje aj náhradu trov právneho zastúpenia v sume 254,88 €.

Napokon sťažovateľ požaduje vydanie dočasného opatrenia, ktorým by ústavný súd odložil vykonateľnosť namietaného rozsudku krajského súdu.

Z rozsudku krajského súdu č. k. 6 S/119/2009-88 zo 4. februára 2010 vyplýva, že sa ním „zakazuje mestu K. pokračovať v porušovaní práv navrhovateľa uplatňovať mandát poslanca Mestského zastupiteľstva mesta K. zo dňa 7. 9. 2009 č. 09-04038 o zániku mandátu poslanca mestského zastupiteľstva mesta K.“. Zároveň sa „prikazuje mestu K. umožniť navrhovateľovi uplatňovanie mandátu poslanca Mestského zastupiteľstva mesta K. v lehote do 5 dní od právoplatnosti rozsudku“.

V relevantnej časti odôvodnenia rozsudku krajského súdu č. k. 6 S/119/2009-88 zo 4. februára 2010 sa uvádza:

„Podľa § 25 ods. 2 písm. g) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov mandát poslanca zaniká, ak sa bez vážneho dôvodu a bez ospravedlnenia nezúčastní trikrát po sebe riadneho zasadnutia obecného zastupiteľstva.

Z citovaného ustanovenia, jednoznačne vyplýva, že pre zánik poslanskeho mandátu sa vyžaduje, aby sa poslanec bez vážneho dôvodu nezúčastnil trikrát po sebe riadneho zasadnutia obecného zastupiteľstva a aby táto neúčasť bola neospravedlnená.

...

Medzi účastníkmi konania nebolo sporné, že dňa 27.8.2009 sa navrhovateľ telefonicky ospravedlnil z neúčasti na zasadnutí mestského zastupiteľstva z dôvodu služby - poskytovanie zdravotnej starostlivosti na ambulancii RLP. Tento dôvod neúčasti na zasadnutí mestského zastupiteľstva je potrebné kvalifikovať ako vážny dôvod v zmysle citovaného ust. § 25 ods. 2 písm. g) zák. č. 369/1990 Zb. Preto podľa názoru súdu nebola naplnená zákonná podmienka zániku mandátu poslanca t.j. absencia vážneho dôvodu - opakovane trikrát po sebe nasledujúcej neúčasti na riadnom zasadnutí obecného zastupiteľstva. Skutočnosť, že navrhovateľ súčasne s telefonickým ospravedlnením resp. do zasadnutia dňa 27.8.2009 nepredložil potvrdenie zamestnávateľa o výkone práce, nemá z pohľadu ustanovenia § 25 ods. 2 písm. g) zák. č. 369/1990 Zb. právny význam. Odporca bol oprávnený skúmať existenciu vážneho dôvodu, ktorým navrhovateľ ospravedlnil svoju neúčasť na zasadnutí mestského zastupiteľstva dňa 27.8.2009 už aj z toho dôvodu, že ak v minulosti telefonické ospravedlnenie neúčasti na zasadnutí mestského zastupiteľstva z dôvodu služby - poskytovania zdravotnej starostlivosti na ambulancii RLP zrejme bolo postačujúce a nevyžadovalo sa aby poslanci predkladali potvrdenie zamestnávateľa že skutočne v daný deň mali službu preto odporca ak mal pochybnosti o existencii tohto vážneho dôvodu, mal existenciu tohto dôvodu skúmať a požiadať navrhovateľa, aby predložil doklad o výkone služby. Navrhovateľ takýto doklad spolu s listom z 10.9.2009 predložil. Túto skutočnosť si overil aj súd u jeho zamestnávateľa. V prípade že by navrhovateľ nepreukázal existenciu vážneho dôvodu svojej neúčasti na zasadnutí mestského zastupiteľstva 27.8.2009 a za predpokladu, že sa nezúčastnil bez vážneho dôvodu a bez ospravedlnenia dvoch predchádzajúcich riadnych zasadnutí obecného zastupiteľstva mohol odporca konštatovať zánik mandátu podľa § 25 ods. 2 písm. g) zák. č. 369/1990 Zb. Odporca nepreukázal, že navrhovateľ sa bez vážneho dôvodu a bez ospravedlnenia nezúčastnil

riadneho zasadnutia mestského zastupiteľstva 27.8.2009 nebolo potrebné skúmať a napokon to medzi účastníkmi nebolo ani sporné či dve predchádzajúce zasadnutia mestského zastupiteľstva konané v dňoch 28.7.2009 a 3.8.2008 mali charakter riadneho zasadnutia mestského zastupiteľstva a či sa ich navrhovateľ bez ospravedlnenia a bez vážneho dôvodu nezúčastnil.

Z uvedených dôvodov súd návrhu vyhovel a v súlade s § 250v ods. 4 O.s.p. zakázal odporcovi pokračovať v porušovaní práva navrhovateľa uplatňovať mandát poslanca Mestského zastupiteľstva Mesta K. na základe upovedomenia zo dňa 7.9.2009 č. 09/04038 o zániku poslanskeho mandátu navrhovateľa a zároveň prikázal mu obnoviť stav pred týmto nezákonným zásahom, t.j. umožniť navrhovateľovi uplatňovať mandát poslanca Mestského zastupiteľstva Mesta K. v lehote 5 dní od právoplatnosti rozsudku.“

II.

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

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

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

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

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

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

Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak. Pri predbežnom prerokovaní každého návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie. Podľa tohto ustanovenia návrhy vo veciach, na prerokovanie ktorých nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú zákonom predpísané náležitosti, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený.

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

Podľa konštantnej judikatúry ústavný súd nie je súčasťou systému všeobecných súdov, ale podľa čl. 124 ústavy je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Pri uplatňovaní tejto právomoci ústavný súd nie je oprávnený preskúmať a posudzovať ani právne názory všeobecného súdu, ani jeho posúdenie skutkovej otázky. Úlohou ústavného súdu totiž nie je zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov

takejto interpretácie a aplikácie s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách. Posúdenie vecí všeobecným súdom sa môže stať predmetom kritiky zo strany ústavného súdu iba v prípade, ak by závery, ktorými sa všeobecný súd vo svojom rozhodovaní riadil, boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne. O arbitrárnosti (svojevôli) pri výklade a aplikácii zákonného predpisu všeobecným súdom by bolo možné uvažovať len v prípade, ak by sa tento natoľko odchýlil od znenia príslušných ustanovení, že by zásadne poprel ich účel a význam (mutatis mutandis I. ÚS 115/02, I. ÚS 12/05, I. ÚS 382/06).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ak sťažovateľ tvrdí, že všeobecný súd konal nad rámec svojich právomocí, a tým zasiahol do označených práv odporcu, ústavný súd uvádza, že na tento aspekt posúdenia právomoci všeobecného súdu sťažovateľ v danej veci ani nepoukázal.

Sťažovateľ považuje rozsudok krajského súdu za porušenie označených práv predovšetkým z hľadiska posúdenia merita veci. Pokladá totiž závery krajského súdu za arbitrárne a z ústavného hľadiska neudržateľné. Spochybňuje najmä tie závery krajského súdu, podľa ktorých nedošlo k naplneniu skutkovej podstaty zániku poslaneckého mandátu navrhovateľa. V súvislosti s tým poukazuje najmä na to, že posudzovanie vážnosti dôvodu neúčasti poslanca na zasadnutí mestského zastupiteľstva patrí podľa rokovacieho poriadku do právomoci primátora ako výkonného orgánu samosprávy. Výhrady sťažovateľa sa týkajú aj toho, že sa krajský súd nezaoberal tým, z akých dôvodov sa navrhovateľ nezúčastnil dvoch predchádzajúcich riadnych zasadnutí mestského zastupiteľstva. Sťažovateľ vytýka krajskému súdu aj to, že ak posudzoval *«vážnosť dôvodu neúčasti navrhovateľa*

na mestskom zasadnutí dňa 27. 8. 2009 a okolnosti ospravedlňovania, mal sa zaoberať nimi v priamej súvislosti s „Upovedomením o zániku poslaneckého mandátu z 7. 9. 2009“ z dôvodu, že odporca tvrdil, že musel zabezpečiť zákonný chod Mestského zastupiteľstva K.. Až následne súd mal posúdiť, či ide o nezákonný zásah orgánu verejnej správy.»

Za kľúčovú okolnosť, ktorú mal krajský súd nesprávne posúdiť, považuje sťažovateľ to, že ani on, ani mestské zastupiteľstvo nerozhodujú o zániku mandátu, preto jeho upovedomenie č. 09/04038 zo 4. februára 2010 o zániku mandátu je právne bezvýznamné, nemá žiadne právne následky a vzhľadom na to nemôže byť ani nezákonným zásahom veci územnej samosprávy.

Ústavný súd sa nestotožňuje s názorom sťažovateľa, ktorý považuje argumentáciu krajského súdu za arbitrárnu, ako aj za zjavne neodôvodnenú. Závery, ku ktorým dospel krajský súd, založené na zisteniach, že navrhovateľ ospravedlnil svoju neúčast' na zasadnutí mestského zastupiteľstva dňa 27. augusta 2009, a tým, že už aj v minulosti telefonicky ospravedlňoval neúčasti na zasadnutí mestského zastupiteľstva z dôvodu služby – poskytovania zdravotnej starostlivosti na ambulancii RLP bola postačujúca, čo nakoniec navrhovateľ aj preukázal, považuje ústavný súd za ústavne aprobovateľné. Z toho dôvodu nebolo potrebné skúmať dôvody neúčasti a ospravedlnenia navrhovateľa a krajský súd nemal ani dôvod skúmať, či dve predchádzajúce zasadnutia mestského zastupiteľstva boli konané v dňoch 28. júla 2009 a 3. augusta 2009 riadne. Vzhľadom na to ani nemohla byť naplnená zákonná podmienka zániku mandátu poslanca, a to kvôli absencii vážneho dôvodu opakovanej, trikrát po sebe nasledujúcej neúčasti na riadnom zasadnutí mestského zastupiteľstva.

Záver krajského súdu o neúčasti navrhovateľa na riadnom zasadnutí mestského zastupiteľstva konanom 27. augusta 2009 z dôvodu poskytovania zdravotnej starostlivosti na ambulancii RLP sa opiera o listinný dôkaz, vierohodnosť ktorého odporca v konaní vedenom krajským súdom nespochybňoval. Nemožno akceptovať ani námietku, podľa ktorej sa mal krajský súd zaoberať aj dôvodom neúčasti navrhovateľa na predchádzajúcich dvoch riadnych zasadnutiach mestského zastupiteľstva, a to v súvislosti s tým, že postup

odporcu voči navrhovateľovi bol motivovaný snahou zabezpečiť uznášaniaschopnosť mestského zastupiteľstva s prihliadnutím na časté absencie poslancov.

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

Napokon nemožno uznať ako dôvodnú ani námietku, podľa ktorej na základe uznesenia mestského zastupiteľstva č. 53 z 29. októbra 2009 na uprázdnené mandáty poslancov mestského zastupiteľstva nastupujú náhradníci a vzhľadom na to došlo k nastúpeniu náhradníka na poslanecké miesto navrhovateľa, keďže jeho mandát bol považovaný za uprázdnený. Sťažovateľ tvrdí, že toto uznesenie krajský súd nemohol preskúmať podľa § 250v OSP ani v inom v správnom konaní a nikdy nebolo zrušené.

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

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

náhradníka na uprázdnený poslanecký mandát navrhovateľa (m. m. II. ÚS 315/06, I. ÚS 115/07, I. ÚS 187/07).

Vzhľadom na to, že sťažnosť bola v celom rozsahu odmietnutá, nebolo už potrebné osobitne sa zaoberať návrhom sťažovateľa na vydanie dočasného opatrenia odkladom vykonateľnosti rozsudku krajského súdu č. k. 6 S/119/2010-88 zo 4. februára 2010.

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

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

V Košiciach 1. apríla 2010