



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 8/2020-15

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 29. apríla 2020 v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Petra Molnára (sudca spravodajca), Petra Straku, Ľuboša Szigetiho a Martina Vernarského predbežne prerokoval návrh skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených advokátskou kanceláriou KADUC & PARTNERS s. r. o., Trojičné námestie 4, Trnava, v mene ktorej koná konateľ a advokát JUDr. Ing. Miroslav Kadúč, PhD., na začatie konania o súlade

- § 11a ods. 1 písm. a) v časti slova „rozdelenie“ v spojení s § 11a ods. 8 v časti slovného spojenia „aspoň polovica oprávnených voličov“ zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 27 ods. 1 a čl. 30 a s čl. 66 ods. 2 v spojení s čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky;

- § 11a ods. 1 písm. c) v časti slovného spojenia „aspoň 30 % oprávnených voličov“ v spojení s § 11a ods. 8 v časti slovného spojenia „aspoň polovica oprávnených voličov“ zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 27 ods. 1 a čl. 30 a s čl. 66 ods. 2 v spojení s čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky a takto

r o z h o d o l :

Návrh skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky prijíma na ďalšie konanie v celom rozsahu.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh skupiny poslancov a ich argumentácia

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 4. decembra 2019 doručený návrh skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „skupina poslancov“ alebo „navrhovatelia“) na začatie konania o súlade § 11a ods. 1 písm. a) v časti slova „rozdelenie“ v spojení s § 11a ods. 8 a § 11a ods. 1 písm. c) v časti slovného spojenia „aspoň 30 % oprávnených voličov“ v spojení s § 11a ods. 8 v časti slovného spojenia „aspoň polovica oprávnených voličov“ zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 27 ods. 1 a čl. 30 a s čl. 66 ods. 2 v spojení s čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

2. Navrhovatelia v predloženom návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov uvádzajú, že v zmysle ustanovenia § 11a ods. 1 zákona o obecnom zriadení platí, že obecné zastupiteľstvo vyhlási referendum, ak ide o rozdelenie obce na základe petície skupiny obyvateľov obce podpísanej aspoň 30 % oprávnených voličov. Zároveň uvádzajú, že v zmysle § 11a ods. 8 zákona o obecnom zriadení platí, že výsledky miestneho referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastnila aspoň polovica oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov miestneho referenda.

3. Znenie namietanej právnej úpravy:

„Podľa § 11a ods. 1 zákona o obecnom zriadení obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum, ak ide o

a) zlúčenie obcí, rozdelenie alebo zrušenie obce, ako aj zmenu názvu obce,

b) odvolanie starostu (§ 13a ods. 3),

c) petíciu skupiny obyvateľov obce aspoň 30% oprávnených voličov,¹²⁾

d) zmenu označenia obce, alebo

e) ak tak ustanovuje osobitný zákon.

Podľa § 11a ods. 8 zákona o obecnom zriadení výsledky miestneho referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastnila aspoň polovica oprávnených voličov¹²⁾ a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov miestneho referenda. Obec vyhlási výsledky miestneho referenda do troch dní od doručenia zápisnice o výsledkoch hlasovania na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce.“

4. V súvislosti s namietaným porušením čl. 1 ods. 1 ústavy navrhovatelia namietajú, že materiálne podmienky konania miestneho referenda o rozdelení obce nie sú ústavne konformné z hľadiska princípu materiálneho právneho štátu. Konkrétne namietajú porušenie princípu primeranosti použitého právneho prostriedku. Argumentujú tým, že *„napadnutá právna úprava sleduje legitímny cieľ, ktorým je vytvorenie zákonných hmotnoprávných a procesnoprávných pravidiel pre realizáciu miestneho referenda o rozdelení obce. Zároveň sú však presvedčení, že zvolený normatívny mechanizmus nie je primeraný tomuto cieľu a je v rozpore s označenými ústavnými princípmi a základnými právami.“* Poukazujú na to, že platná právna úprava rozdelenia obce prostredníctvom referenda predpokladá schválenie rozdelenia nadpolovičnou väčšinou všetkých oprávnených voličov, pričom oprávneným voličom je obyvateľ obce, ktorý má trvalý pobyt v obci (§ 163 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). V prípadoch, ak sa chce od obce odčleniť časť, ktorá je v pomere k pôvodnej obci menšou (tzn. s menším počtom obyvateľov), vzniká v praxi závažný problém, keďže toto odčlenenie a rozdelenie pôvodnej obce je podmienené kooperáciou a súhlasom tej časti obyvateľov obce, ktorá prirodzene nemá záujem na odčlenení sa (sú to obyvatelia, ktorí nepatria do časti obce, ktorá sa chce odčleniť).

5. Na ilustráciu a lepšie vysvetlenie „absurdnosti“ tohto zákonného mechanizmu si navrhovatelia pomáhajú paralelou s „brexitom“ a za rovnako vhodnú paralelu považujú aj referendum o nezávislosti Škótska. Vychádzajúc z vlastnej argumentácie, navrhovatelia označujú mechanizmus referenda o oddelení obce pojmom „tyrania väčšiny“ a zároveň ho považujú za diskriminačný v rozpore s čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy.

6. Navrhovatelia ďalej uvádzajú, že *«v demokratickom štáte je mocenské rozhodovanie založené na princípe väčšiny. Tento základný princíp rozhodovania je ale organicky spätý s garantovaním určitých práv aj politickej menšine, resp. jej kvalifikovanej časti. Práva garantované politickej menšine slúžia ako vyvažujúci faktor vo vzťahu k politickej väčšine a ich účelom je zabrániť zneužitiu väčšinového postavenia, ktoré v horšom prípade môže deštruovať základy demokratického zriadenia (hrozba „tyranie väčšiny“).»*.

7. *«V prípade napadnutej právnej úpravy však absentuje akýkoľvek „vyvažovací“ mechanizmus, ktorý by zabezpečil garanciu a ochranu práv tej skupiny obyvateľov obce, ktorá sa rozhodla na základe racionálnych dôvodov osamostatniť a odčleniť. Táto časť obyvateľstva je „vydaná na milosť a nemilosť“ zvyšnej časti obyvateľov obce. V tejto súvislosti je nutné podotknúť, že v tomto duchu sa v dôsledku normatívneho ukotvenia, ktoré obmedzuje základné práva fyzických osôb alebo právnických osôb, stávajú základné práva a slobody časti obyvateľov obce len iluzórnymi. [Nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 1/2017].»*

8. V dôsledku absencie vyvažovacieho mechanizmu v napadnutej právnej úprave je podľa navrhovateľov znemožnené alebo výrazne sťažené uskutočňovanie územnej samosprávy formou miestneho referenda ako funkčného nástroja priamej demokracie, ktorá má svoj základ v čl. 2 ods. 1 ústavy, čím dochádza k porušeniu čl. 27 ods. 1, čl. 30 ods. 1 a čl. 66 ods. 1 v spojení s čl. 67 ods. 1 ústavy. Navrhovatelia sú toho názoru, že napadnutá právna úprava narúša právo na územnú samosprávu, ktoré považujú za reálne ústavné právo. V tejto súvislosti dodávajú, že *«Štát je teda na jednej strane povinný garantovať*

nevyhnutnú mieru autonómie obcí pri ich „samospravovaní“, súčasne ale musí poskytovať účinné zábrany takému výkonu verejnej moci obcami, ktorý by ho samého ako nezávislého, demokratického suveréna rešpektujúceho panstvo práva dezintegroval.».

9. Navrhovatelia preto žiadajú, aby ústavný súd takto rozhodol:

«Ustanovenia § 11a ods. 1 písm. a) v časti slova „rozdelenie“ v spojení s § 11a ods. 8 v časti slovného spojenia „aspoň polovica oprávnených voličov“ zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov sú v rozpore s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 27 ods. 1 a čl. 30, s čl. 66 v spojení s čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky.

Ustanovenia § 11a ods. 1 písm. c) v časti slovného spojenia „aspoň 30 % oprávnených voličov“ v spojení s § 11a ods. 8 v časti slovného spojenia „aspoň polovica oprávnených voličov“ zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov sú v rozpore s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 v spojení s čl. 27 ods. 1 a čl. 30, s čl. 66 v spojení s čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky.»

II.

Predbežné prerokovanie návrhu skupiny poslancov

10. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy rozhoduje ústavný súd 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.

Podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd začne konanie, ak podá návrh najmenej pätina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky.

11. 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“) 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.

12. Podľa § 75 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov okrem všeobecných náležitostí podľa § 43 musí obsahovať

a) označenie právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, ktorého nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou navrhovateľ namieta,

b) dôvody, ktoré vedú navrhovateľa k pochybnostiam o súlade napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou,

c) označenie predpisu vyššej právnej sily, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia alebo medzinárodnej zmluvy, jej časti alebo niektorého jej ustanovenia, s ktorým napadnutý právny predpis podľa navrhovateľa nie je v súlade.

13. Podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd návrh na začatie konania predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon v § 9 neustanovuje inak.

Podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže na predbežnom prerokovaní bez ústneho pojednávania uznesením odmietnuť návrh na začatie konania,

a) na prerokovanie ktorého nemá ústavný súd právomoc,

b) ktorý je podaný navrhovateľom bez zastúpenia podľa § 34 alebo § 35 a ústavný súd nevyhovел žiadosti navrhovateľa o ustanovenie právneho zástupcu podľa § 37,

c) ktorý nemá náležitosti ustanovené zákonom,

d) ktorý je neprípustný,

e) ktorý je podaný zjavne neoprávnenou osobou,

f) ktorý je podaný oneskorene,

g) ktorý je zjavne neopodstatnený.

Podľa § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd pri predbežnom prerokovaní návrh na začatie konania neodmietne alebo ho nezamietne podľa § 57, prijme ho na ďalšie konanie v rozsahu, ktorý sa vymedzí vo výroku uznesenia o prijatí návrhu.

14. Ústavný súd podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde predbežne prerokoval návrh skupiny poslancov a dospel k názoru, že návrh spĺňa zákonom ustanovené náležitosti návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov, ako aj procesné podmienky, za ktorých ústavný súd môže vec prerokovať a rozhodnúť o nej. Na základe týchto skutočností ústavný súd rozhodol o prijatí návrhu na ďalšie konanie.

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

V Košiciach 29. apríla 2020

Ivan Fiačan
predseda pléna
Ústavného súdu Slovenskej republiky