



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 219/04

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 22. júla 2004 predbežne prerokoval sťažnosť S. Z., bytom D. N. V., zastúpeného advokátom JUDr. M. S., N. R., ktorou namietal porušenie základného práva podľa čl. 30 ods. 1 a 4 v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky postupom Obecného zastupiteľstva obce Diviacka Nová Ves, postupom okrskovej komisie pre hlasovanie obyvateľov obce Diviacka Nová Ves o odvolaní starostu obce konané 3. apríla 2004 a rozhodnutím predsedu Národnej rady Slovenskej republiky č. 321/2004 Z. z. zo 17. mája 2004 o vyhlásení nových volieb do orgánov samosprávy obcí, prílohy č. 1 - starostu v obci Diviacka Nová Ves, a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť S. Z. o d m i e t a .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 14. mája 2004 doručená sťažnosť S. Z., bytom D. N. V. (ďalej len „sťažovateľ“), ktorou namietal porušenie základného práva podľa čl. 30 ods. 4 v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 2

Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) postupom Obecného zastupiteľstva obce Diviacka Nová Ves (ďalej len „obecné zastupiteľstvo“) a postupom okrskovej komisie pre hlasovanie obyvateľov obce (ďalej len „okrsková komisia“) o odvolaní starostu obce pri hlasovaní konanom 3. apríla 2004.

Sťažovateľ uviedol, že obecné zastupiteľstvo prijalo všeobecné záväzné nariadenie č. 1/2004, ktorým bolo vyhlásené hlasovanie obyvateľov obce o odvolaní starostu (sťažovateľa) na 3. apríl 2004.

Vyhlásené miestne referendum sa 3. apríla 2004 uskutočnilo a okrsková komisia ústne vyhlásila jeho výsledky, podľa ktorých sťažovateľovi zanikol mandát starostu.

Z toho sťažovateľ vyvodzuje, že postupom obecného zastupiteľstva a postupom okrskovej komisie pri hlasovaní obyvateľov obce o odvolaní starostu obce konanom 3. apríla 2004 došlo k porušeniu jeho základného práva podľa čl. 30 ods. 4 v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 2 ústavy.

Sťažovateľ doručil 15. júla 2004 podanie, ktorým rozšíril sťažnosť proti predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky P. H. (ďalej len „predseda národnej rady“), tvrdiac, že predseda národnej rady rozhodnutím č. 321/2004 Z. z. zo 17. mája 2004 o vyhlásení nových volieb do orgánov samosprávy obcí, prílohy č. 1 - starostu v obci Diviacka Nová Ves porušil jeho základné právo podľa čl. 30 ods. 4 v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 2 ústavy. Okrem toho, že navrhol, aby ústavný súd rozhodol o porušení uvedeného základného práva, požiadal o odklad vykonateľnosti napadnutého rozhodnutia predsedu národnej rady.

II.

1. 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“) predbežne prerokoval sťažnosť sťažovateľa a preskúmal ju zo všetkých hľadísk uvedených v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

1. Ústavný súd pri predbežnom prerokovaní sťažnosti musí skúmať predovšetkým to, či je daná jeho právomoc na konanie a rozhodovanie o sťažnosti s osobitným zreteľom na čl. 127 ods. 1 ústavy. Podľa tohto článku ústavy je daná právomoc ústavného súdu chrániť základné práva a slobody len vtedy, ak o tejto ochrane nerozhoduje iný súd. To potvrdzuje aj ustanovenie § 49 zákona o ústavnom súde, podľa ktorého sťažnosť môže podať fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom sa porušili jej základné práva alebo slobody, ak o ochrane týchto základných práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

Podľa § 53 ods. 1 zákona o ústavnom súde nie je sťažnosť prípustná, ak sťažovateľ nevyčerpal opravné prostriedky alebo iné právne prostriedky, ktoré mu zákon na ochranu jeho základných práv alebo slobôd účinne poskytuje a na ktorých použitie je oprávnený podľa osobitných predpisov.

2. Sťažovateľ namietal porušenie označených základných práv postupom obecného zastupiteľstva a okrskovej komisie.

Ústava v čl. 67 ods. 1 vytvára tri formy uplatnenia územnej samosprávy na úrovni obce, pričom jednou z nich je aj miestne referendum. Spôsob jeho vykonania ustanoví zákon. Podľa § 11a písm. c) zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum, ak ide o odvolanie starostu (§ 13a ods. 3 zákona o obecnom zriadení). Podľa § 13a ods. 3 písm. a) bodu 1 zákona o obecnom zriadení obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum obyvateľov obce o odvolaní starostu, ak o to petíciou požiada aspoň 30 % oprávnených voličov.

Také uznesenie je všeobecne napadnuteľné protestom prokurátora podľa § 22 a § 25 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov, k čomu aj vo veci sťažovateľa došlo (protest Okresnej prokuratúry v Prievidzi č. Pd 2014/2004).

3. Spôsob vykonania miestneho referenda neupravuje osobitný zákon. Preto je pri nedostatku právnej úpravy postupu orgánov územnej samosprávy a orgánov určených na vykonanie referenda nevyhnutná analógia legis. Na postup pri jeho vykonaní sa na základe toho používa zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov (ďalej len „volebný zákon“).

Podľa § 11 ods. 1 volebného zákona riadia voľby do orgánov samosprávy obcí volebné komisie. Podľa § 11 ods. 9 volebného zákona volebné komisie a ich útvary sú zriadené na celé volebné obdobie.

Ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 19/98 okrem iného uviedol: „... Volebné komisie sú inštitúciami verejnej správy za predpokladu, že činnosť, ktorú vykonávajú, je správnu činnosťou vykonávanou vo verejnom záujme. Príprava a zabezpečovanie volieb je vo verejnom záujme, preto vytvorenie orgánu verejnej moci, akým je volebná komisia, zaraďuje tento orgán medzi orgány verejnej moci. Miestna volebná komisia nie je orgánom štátnej správy, ale je orgánom verejnej správy. Formulácia daná čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorej sa súdom zveruje právomoc preskúmavať rozhodnutia správnych orgánov, určuje právomoc súdov preskúmavať nielen rozhodnutia štátnej správy, ale aj ďalších orgánov verejnej správy...“

Tento záver z judikatúry ústavného súdu sa v celom rozsahu uplatní aj na okrskové komisie pre hlasovanie obyvateľov obce. Tieto komisie ústavný súd považuje za orgány verejnej správy v rozsahu, v ktorom vykonávajú správnu činnosť vo verejnom záujme, a takou činnosťou je nepochybne aj príprava, organizácia, uskutočnenie a zistenie výsledkov hlasovania obyvateľov obce (miestne referendum).

Podľa čl. 142 ods. 1 ústavy vety za bodkočiarkou (účinného od 1. júla 2001) súdy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon. Podľa § 7 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) v znení účinnom od 1. septembra 2003 v občianskom súdnom konaní súdy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy a zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, pokiaľ ich podľa zákona neprejednávajú a nerozhodujú o nich iné orgány.

Podľa § 244 ods. 1 OSP v správnom súdnictve preskúmavajú súdy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. Podľa ods. 2 citovaného ustanovenia v správnom súdnictve preskúmavajú súdy zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy.

Prieskumná právomoc všeobecných súdov je aj predmetom úpravy zákona č. 335/1991 Zb. o súdoch a sudcoch v znení neskorších predpisov, kde je upravená tak, že úlohou súdov je preskúmavať zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, ak zákon neustanovuje inak [§ 3 písm. c)], a preskúmavať zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov orgánov verejnej moci, ak tak ustanovuje zákon [§ 3 písm. d)].

Podľa čl. 129 ods. 2 ústavy rozhoduje ústavný súd o ústavnosti a zákonnosti volieb prezidenta Slovenskej republiky, volieb do Národnej rady Slovenskej republiky a volieb do orgánov územnej samosprávy. Zákonná úprava konania vo volebných veciach je obsiahnutá v § 59 a nasledujúcich zákona o ústavnom súde, ktoré okrem iného ustanovujú okruh subjektov, ktoré majú aktívnu legitimáciu na podanie volebnej sťažnosti, obligatórne náležitosti návrhu na začatie konania, lehotu na podanie návrhu a okruh účastníkov konania. Ústava ani zákon o ústavnom súde neobsahujú osobitnú úpravu konania ústavného súdu vo veciach miestneho referenda.

Preskúmajúc negatívnu enumeráciu a postupy, ktoré sú vylúčené z preskúmvacej právomoci všeobecných súdov, ústavný súd konštatuje, že nie je žiaden legálny dôvod na záver, podľa ktorého by postup obecného zastupiteľstva a okrskovej komisie ako orgánu verejnej moci bol z tejto právomoci vylúčený.

Tento záver nepriamo podporuje aj doktrínálne rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 29. apríla 2002 sp. zn. 6 SŽ 196/01, v ktorom sa prijal záver, podľa ktorého: *„Právomoc súdov v správnom súdnictve na preskúvanie rozhodnutí orgánov verejnej správy podľa § 247 ods. 1 a nasl. O. s. p. je daná aj v prípade, ak v osobitnom zákone nie je výslovne uvedené, že takéto rozhodnutie je preskúmateľné súdom v správnom súdnictve. Súd v takýchto prípadoch skúma, či boli splnené podmienky ustanovenia § 244 ods. 3 O. s. p., či boli alebo mohli byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti priamo dotknuté.“*

Zo skutkového stavu uvedeného sťažovateľom a citovaných právnych predpisov vyplýva, že sťažovateľ mohol a musel využiť právny prostriedok ochrany jeho základného práva, ktorý je od 1. septembra 2003 navyše výslovne určený na ochranu proti nezákonným (protiprávnym) rozhodnutiam, opatreniam alebo iným zásahom orgánov verejnej moci. Takým prostriedkom je žaloba v správnom súdnictve. V tejto spojitosti ústavný súd upozorňuje, že v konaní pred správnym súdnictvom sa mohol sťažovateľ domôcť aj predbežnej ochrany podľa § 250c OSP, podľa ktorého žaloba nemá odkladný účinok na vykonateľnosť rozhodnutia správneho orgánu, pokiaľ osobitný zákon neustanovuje niečo iné. Na žiadosť účastníka môže predseda senátu uznesením vykonateľnosť rozhodnutia odložiť, ak by okamžitým výkonom napadnutého rozhodnutia hrozila závažná ujma. Ak predseda senátu nevyhoví žiadosti, upovedomí o tom účastníka.

Sťažovateľ však nevyužil tieto účinné právne prostriedky ochrany svojich základných práv spôsobom, ktorý umožňuje platný právny poriadok Slovenskej republiky v konaniach pred orgánmi súdnej ochrany (§ 7 ods. 2 v spojení s § 244 a nasl. OSP), ale priamo sa obrátil na ústavný súd. Taký postup však ústava ani zákon o ústavnom súde neumožňujú. Princíp subsidiarity právomoci ústavného súdu je ústavným príkazom pre

každú osobu. Preto každá osoba, ktorá namieta porušenie jej základného práva, musí rešpektovať postupnosť tejto ochrany a požiadať o ochranu ten orgán verejnej moci, ktorý je kompetenčne predsunutý pred uplatnenie právomoci ústavného súdu.

Tento záver má oporu aj v stabilnej judikatúre ústavného súdu (podobne IV. ÚS 65/02, II. ÚS 147/02, II. ÚS 148/02, IV. ÚS 128/04).

4. V zmysle stabilizovanej judikatúry ústavného súdu je dôvodom na odmietnutie sťažnosti pre jej zjavnú neopodstatnenosť nedostatok priamej vzájomnej súvislosti medzi označeným základným právom alebo slobodou na jednej strane a namietaným konaním, rozhodnutím alebo iným zásahom orgánu verejnej moci do takého práva alebo slobody na strane druhej.

Ak ústavný súd nezistí relevantnú súvislosť medzi namietaným postupom orgánu verejnej moci a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých sťažovateľ namieta, alebo ak nezistí žiadnu možnosť porušenia označených základných práv alebo slobôd, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie, vysloví zjavnú neopodstatnenosť sťažnosti a túto odmietne (m. m. I. ÚS 91/03, IV. ÚS 150/03).

Ústavný súd konštatuje, že obecné zastupiteľstvo nevykonalo miestne referendum, tak ako to tvrdí v návrhu na rozhodnutie vo veci samej sťažovateľ. Vykonanie referenda nemožno stotožňovať s prijatím všeobecne záväzného nariadenia č. 1/2004 a ani s vyhlásením hlasovania obyvateľov obce. Preto medzi týmito úkonmi obecného zastupiteľstva a tvrdným porušením základných práv niet žiadnej vecnej súvislosti, ktorá by mohla viesť k záveru, že je potrebné sťažnosť voči obecnému zastupiteľstvu prijať. Sťažnosť proti obecnému zastupiteľstvu je podľa názoru ústavného súdu zjavne neopodstatnená (§ 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde).

5. Záver o zjavnej neopodstatnenosti sa z právnych dôvodov uvedených pod bodom 4 vzťahuje aj na sťažnosť, ktorá bola podaná proti rozhodnutiu predsedu národnej rady. Predseda národnej rady je podľa § 48 ods. 1 písm. d) volebného zákona povinný na základe

žiadosti obce podanej prostredníctvom Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo vnútra“) vyhlásiť nové voľby starostu (§ 48 ods. 1 volebného zákona ustanovuje: „*Predseda Národnej rady Slovenskej republiky vyhlási...*“.

Z uvedeného vyplýva, že predseda národnej rady realizovaním zákonom ustanovenej povinnosti (čl. 2 ods. 2 ústavy), z ktorej mu nevyplýva žiadna prieskumná povinnosť voči žiadosti obce podanej prostredníctvom ministerstva vnútra, nemohol v žiadnom prípade porušiť označené základné právo sťažovateľa podľa čl. 30 ods. 4 v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 2 ústavy.

Z toho ústavný súd dospel k záveru, že sťažnosť voči predsedovi národnej rady je zjavne neopodstatnená (§ 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde).

6. Na základe obsahu sťažnosti, uvedených právnych záverov a predchádzajúcej judikatúry o uplatnení princípu subsidiarity právomoci ústavného súdu ústavný súd podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde odmietol sťažnosť pre nedostatok svojej právomoci (proti okrskovej komisii) a pre jej zjavnú neopodstatnenosť (proti obecnému zastupiteľstvu).

Keďže sťažnosť bola odmietnutá ako celok a rozhodnutie o priznaní primeraného finančného zadosťučinenia je viazané na vyslovenie porušenia práva alebo slobody sťažovateľa (čl. 127 ods. 2 prvá veta ústavy), ústavný súd sa touto časťou návrhu na rozhodnutie nezaoberal. Rovnako sa nezaoberal ani zrušovaním výsledku miestneho referenda a odložením vykonateľnosti napadnutého rozhodnutia predsedu národnej rady.