



Poslanci Národnej rady Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v Košiciach	
Podľa: 17-07-2017	14
Číslo záznamu: 14533/2017	Číslo spisu:
Prílohy: 1	Prílohy:

Ústavný súd Slovenskej republiky
Hlavná 110
042 65 Košice

V Bratislave dňa 12. júla 2017

Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky
Dátum doručenia podania: 17. 07. 2017
P.č. z knihy došlej pošty: 5144/2017



14533-2017

Návrh

podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky

Navrhovatelia: poslanci Národnej rady Slovenskej republiky

Zastúpení: doc. PhDr. Martinom Klusom, PhD. MBA
a Mgr. Jozefom Viskupičom

Prílohy: listina s podpismi navrhovateľov a plnomocenstvo
pre doc. PhDr. Martina Klusa, PhD. MBA na zastupovanie
navrhovateľov

na začatie konania

o súlade právnych predpisov

Poslanci Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“) podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a § 37 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 v znení neskorších predpisov podávajú

návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov,

menovite ustanovenia § 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.

I. Základný právny rámec

I.1 Právny stav založený prijatím zákona č. 165/2017 Z. z.

Národná rada Slovenskej republiky prijala 13. júna 2017 zákon 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. Zákon bol pôvodne schválený 11. mája 2017, následne bol prezidentom Slovenskej republiky podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky vrátený Národnej rade Slovenskej republiky na opätovné prerokovanie a opätovne schválený v rámci prerokovania podľa čl. 87 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Uvedený zákon nadobudne účinnosť 1. júla 2017.

Druhým novelizačným bodom uvedeného zákona bol do zákona č. 180/2014 Z. z. za § 219 včlenený nový § 219a v nasledovnom znení:

„§ 219a

Voľby podľa § 219 ods. 3 možno vyhlásiť do 31. októbra 2017.“.

Predmetný § 219 odsek 3 (na ktorý napadnuté ustanovenie odkazuje) znie:

„(3) Ak vznikne potreba konať voľby do orgánov územnej samosprávy v prebiehajúcom volebnom období, vykonajú sa tieto voľby podľa doterajších predpisov.“.

Napadnuté ustanovenie § 219a teda 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.

I.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 pozícií starostov obcí, resp. primátorov miest. Ak vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov uspejú, podľa právnej úpravy účinnej do 30. júna 2017 by museli byť vyhlásené tzv.

doplňujúce voľby do orgánov územnej samosprávy, čomu zabraňuje ustanovenie § 219a, napadnuté týmto návrhom na začatie konania o súlade právnych predpisov.

V roku 2018 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.

I.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. Zákonodarcu teda možnosť aktívneho aj pasívneho volebného práva obmedzil. O dôvodoch takéhoto obmedzenia sa dôvodová správa nezmiňuje. 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

prelomit 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 ozrejenie 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.¹⁾“.*

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.

Článok 30 Ústavy Slovenskej republiky znie:

„Čl. 30

- (1) *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.*
- (2) *Voľby sa musia konať v lehotách nepresahujúcich pravidelné volebné obdobie ustanovené zákonom.*
- (3) *Volebné právo je všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním. Podmienky výkonu volebného práva ustanoví zákon.*
- (4) *Občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.“.*

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 dopĺňujúcej 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 nespĺňa teda požiadavky zákona č. 400/2015 Z. z. kladené na pravidlá tvorby prechodných ustanovení, pretože nemá väzbu na právne vzťahy pred účinnosti daného ustanovenia, nevysporiada sa s použitím starej a novej právnej úpravy, ale pôsobí negujúco *pro futuro* s ohraňovaním 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 zákonodarca odňaté; odňaté nebolo plošne, ale asymetricky a síce len jednej skupine občanov a len v určitom časovom období (od 1. novembra 2017 do konania dopĺňujúcich 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 dopĺňujúce 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.

III. Petit

Navrhovatelia navrhujú, aby Ústavný súd Slovenskej republiky prijal tento návrh na ďalšie konanie a po jeho meritórnom prerokovaní vyniesol takýto

n á l e z:

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.

IV. Pozastavenie účinnosti

Navrhovatelia podľa § 38 ods. 2 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 podávajú

návrh na pozastavenie účinnosti

ustanovenia § 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., a to až do zrušenia alebo zániku uznesenia o pozastavení účinnosti podľa § 38 ods. 3 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov.

Za navrhovateľov:



doc. PhDr. Martin Klus, PhD. MBA



Mgr. Jozef Viskupič