

AKTUÁLNE OTÁZKY POSTAVENIA JEDNOTLIVCA V OBCI V SR

KLAUDIA MARCZYOVÁ

Akadémia Policajného zboru v Bratislave, Slovenská republika

Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá postavením obyvateľa obce ako dôležitého fundamentu obce v procese realizácie niektorých práv, jeho možnosti podieľať sa na rozhodovaní v obci. Dôraz je kladený na vybrané otázky v súvislosti s realizáciou práva účasti na samospráve, na veciach verejných – prostredníctvom volieb, na aktuálne problémy s ich uskutočnením (i v kontexte s otázkou trvalého pobytu, ktorý je jednou z podmienok pre uplatnenie práva na prístup k voleným funkciám a naplnenia ďalších práv).

Key words in original language

Obec, obyvateľ, samospráva, miestne referendum, evidovaný trvalý pobyt, trvalý pobyt, voľby, Ústava SR.

Abstract

The contribution deals with the status of citizen of the municipality as an important foundation of the municipality in the implementation of certain rights, the opportunity to participate in decision-making in the village. Emphasis is placed on selected issues concerning the implementation of right to participate in government, public affairs - through elections, the current problems with their implementation (even in the context of the issue of permanent residence, which is one of the conditions for exercising the right of access to elective office and fulfillment of other rights).

Key words

Municipality, population, government, the local referendum, registered permanent residence, domicile, election, Constitution of the Slovak republic.

1. NA ÚVOD

Štát, obec, ani žiadnu inú organizáciu či spoločenstvo si nevieme predstaviť bez existencie jednotlivca, pretože až jednotlivci vytvárajú celok - skupinu, spoločnosť. Charakteristickým a typickým znakom štátu a zároveň aj jedným z najdôležitejších znakov je (územie, štátna moc a) obyvateľstvo. „Veď nech už štát vznikol a rozvinul sa akokoľvek, vždy bol jedným z jeho najvýznamnejších znakov zväzok určitých ľudí a ich členstvo v tomto zväzku – spájajú ich spoločný životný či verejný záujem – „res publica“.¹

¹ Ottová, E. Teória práva. 2004, s.79.

Aj obec, či samosprávny kraj sú vytvorené na tomto základe, a taktiež sa vyznačujú charakteristickými znakmi, medzi ktorými dominuje obyvateľstvo – jednotlivci.

Postavenie jednotlivca v spoločnosti je rozmanité, má široké vymedzenie, ktoré možno vnímať tak z personálneho, ako aj teritoriálneho aspektu, či už postavenie občana v štáte, v regionálnom a medzinárodnom rozmere (Európskej únie...), obyvateľa obce, jedinca v spoločnosti....

Moderný demokratický a právny štát umožňuje svojim občanom participovať na štátnej moci, ako aj podieľať sa na samospráve v obci. „Územná samospráva predstavuje neoddeliteľnú súčasť moderného ponímania demokratického a právneho štátu v súlade so všeobecne uznávanou zásadou, že základom slobodného štátu je slobodná obec.“² V súčasnom ponímaní možno hovoriť o práve na samosprávu, na územnú samosprávu. Už v období vzniku moderného konštitucionalizmu bolo právo na samosprávu prezentované ako prirodzenoprávny nárok obdobný prirodzenému právu fyzických osôb na život, osobnú slobodu, rovnosť pred zákonom a pod. Keďže v tejto dobe patrilo k najdôležitejším oprávneniam samosprávy najmä právo spravovať vlastný majetok, právo voliť si svojich zástupcov, zriaďovať vlastnú políciu a iné práva súvisiace s fungovaním obcí, je zreteľné, že pojem samosprávy bol vnímaný synonymicky s pojmom územnej samosprávy.³ I postavenie obyvateľa obce možno vnímať vo viacerých oblastiach, pri realizácii rôznych práv a rozmanitosti oblastí spoločenského života. Na tomto mieste sa zaoberáme jeho postavením v procese účasti na samospráve obce.

2. OBYVATEĽ OBCE A SAMOSPRÁVA

Ústava Slovenskej republiky upravuje v IV. hlave pod názvom Územná samospráva možnosti realizácie územnej samosprávy (tvorí ju obec a vyššie územné celky), ktorá sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom a orgánmi obce. V nadväznosti na ústavnú úpravu tieto otázky sú konkretizované ďalej v zákone o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (a výkon územnej samosprávy na regionálnej – krajskej úrovni v zákone č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov), ako aj v zákone upravujúcom organizáciu a priebeh volieb do orgánov obcí č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov (a do orgánov samosprávneho kraja č. 303/2001 Z.z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov). Týmto však nie sú vyčerpané

² Jesenko, M. Pluralita tvorby práva v územnej samospráve. In Pluralizmus moci a práva. 2009, s.76.

³ Palúš, I. Štátne právo (Všeobecná časť). 2001, s. 109.

všetky alternatívy, ktoré poskytuje právny poriadok jednotlivcovi za účelom ovplyvniť dianie, rozhodovanie o rôznych otázkach v obci, avšak predstavujú podstatu a bazálnu sféru garantovaných základným zákonom.

„Osobným základom územného samosprávneho celku sú jeho obyvatelia.“⁴ Obyvatelia obce sú zdrojom moci obecnej samosprávy. Analógiu možno vidieť v súvislosti s princípom suverenity ľudu, vychádzajúc z jeho obsahu, ktorý upravuje aj Ústava SR, a v zmysle ktorého sú zdrojom štátnej moci občania a títo majú právo moc aj vykonávať. Obyvateľ obce predstavuje dôležitý substrát územnej samosprávy. S jeho postavením sa spája celý rad otázok a problémov z rôznych oblastí spoločenského života, avšak v tomto príspevku, ako bolo naznačené venujeme pozornosť postaveniu obyvateľa pri realizácii jeho základných práv smerujúcich k participácii na samospráve obce⁵. Za tým účelom je predmetom nášho záujmu sčasti obsah práva účasti na správe vecí verejných slobodnou voľbou svojich zástupcov, prostredníctvom komunálnych - obecných volieb v kontexte a s dôrazom na jednu (základnú) podmienku - existencia trvalého pobytu.

V prípade práva občanov zúčastňovať sa na správe vecí verejných ide o jedno zo základných politických práv občanov v demokratickej spoločnosti. Obsahom uvedeného práva sú vlastne spôsoby, ktoré umožňujú občanovi rozhodovať a spolupodieľať sa na realizácii štátnej moci. „Pod správou verejných vecí sa rozumie účasť na politickom živote štátu, na správe štátu, ako aj na správe verejných vecí v obciach a vo vyšších územných celkoch. Znamená možnosť uchádzať sa a zastávať akékoľvek funkcie vo verejnom živote bez akejkoľvek diskriminácie.“⁶ Súčasťou práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných je aj právo na prístup k verejným funkciám za rovnakých podmienok. V zmysle nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. Pl. ÚS 3/99 právo na prístup k verejným funkciám zaručené v článku 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky neznamena právo na úspech pri kandidovaní na konkrétnu funkciu. Jeho obsahom

⁴ Palúš, I. Somorová, E. Štátne právo Slovenskej republiky. 2008, s. 513.

⁵ Obyvateľ obce pri účasti na samospráve obce má právo najmä:

- a) voliť orgány samosprávy obce a byť zvolený do orgánu samosprávy obce,
- b) hlasovať o dôležitých otázkach života a rozvoja obce (miestne referendum),
- c) zúčastňovať sa na zhromaždeniach obyvateľov obce a vyjadrovať na nich svoj názor a zúčastňovať sa na zasadnutiach obecného zastupiteľstva,
- d) obracať sa so svojimi podnetmi a sťažnosťami na orgány obce, a uplatňovať ďalšie práva.

⁶ Bröstl, A. et al. Ústavné právo Slovenskej republiky. 2010, s.169.

je princíp rovnosti v prístupe k voleným a verejným funkciám. Článok 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky je tak vo vzťahu k článku 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky ako *lex specialis*. Ako z uvedeného vyplýva, obsahom daného práva sú aj možnosti podieľať sa na správe vecí verejných v obciach. Európska charta miestnej samosprávy charakterizuje územnú samosprávu ako inštitút, ktorý vyjadruje práva a schopnosti obyvateľstva spravovať tú časť verejných vecí, ktoré sú jeho vlastné. Právo občanov podieľať sa na riadení verejných vecí je jedným z demokratických princípov uznávaných demokratickými štátmi, aj členskými štátmi Rady Európy, vyjadrené už v Preambule Európskej charty miestnej samosprávy, a tiež, že miestne orgány sú jedným z hlavných základov každého demokratického systému.

Na tomto mieste by sme upresnili, komu z hľadiska subjektu je daná možnosť zúčastňovať sa na samospráve v obci, ako je špecifikovaný pojem - obyvateľ obce. Ústava SR v čl. 64a definuje obec a vyšší územný celok ako samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt. Ústava tak výslovne „nedefinuje“ obyvateľa obce, ale I. Paluš a E. Somorová uvádzajú „V zmysle Ústavy SR /čl.64 a/ obyvateľmi územných samosprávnych celkov sú osoby majúce na ich území trvalý pobyt.“⁷ „Územná samospráva združuje v oboch formách ustanovených Ústavou SR osoby podľa kritéria trvalého pobytu. Každý, kto má trvalý pobyt na území obce, je príslušníkom obecnej samosprávy. Každý, kto má trvalý pobyt na území vyššieho územného celku, je príslušníkom daného vyššieho územného celku. Príslušnosť k Slovenskej republike, inému štátu ani bezdomovectvo nezbavuje ústavného práva na príslušnosť k územnej samospráve“⁸. Na základe uvedeného paralelnosť vnímame v súvislosti s vymedzením postavenia občana štátu, na základe jeho príslušnosti k danému štátu, a v prípade príslušnosti k obci - možno hovoriť o obyvateľovi obce(?) Pri určení pojmu a v týchto úvahách možno poukázať i na ďalšie ustanovenia ústavy, a to čl. 69 ods. 2,3, z obsahu ktorých vyplýva, že - poslancov obecného zastupiteľstva, ako aj starostu obce volia obyvatelia obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt. Ak sa za obyvateľa obce považuje osoba, ktorá má na území obce trvalý pobyt, javí sa táto formulácia "ktorí majú na jej území trvalý pobyt" ako nadbytočná. Ústava Slovenskej republiky už článkom 30 ods. 1 priznáva cudzincom s trvalým pobytom na území SR⁹ právo voliť a byť volený do orgánov samosprávy obcí (a do orgánov vyšších územných celkov). V zmysle zákona o obecnom

⁷ Paluš, I. Somorová, E. Štátne právo Slovenskej republiky. 2008, s. 514.

⁸ Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 2004, s. 442.

⁹ Podrobnosti v súvislosti (o.i.) s udelením povolenia na trvalý pobyt cudzincom upravuje zákon č. 48/2002 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý s účinnosťou od 1.1.2012 ruší zákon č. 404/2011 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

zriadení sa obyvateľom obce rozumie osoba, ktorá má na území obce trvalý pobyt. V zákone (vychádzajúc z Ústavy SR) nie je podmienkou pre výkon uvedených práv status štátneho občianstva SR, teda tieto práva sú garantované aj cudzincom, avšak pri realizácii volebného práva a účasti na miestnom referende je výslovnou podmienkou trvalý pobyt na území danej obce. Aj zákon o obecnom zriadení špecifikuje možnosť voliť a byť volený do orgánov obce „svojim“ obyvateľom, obyvateľom obce. Dôraz je na existencii reálu trvalého pobytu. Táto podmienka sa však nevzťahuje na realizáciu všetkých práv týkajúcich sa výkonu samosprávy, pretože zo zákona ďalej vyplýva, že na samospráve obce sa môže podieľať aj ten, kto nie je prihlásený na trvalý pobyt, ale má na území obce nehnuteľný majetok, alebo platí miestnu daň alebo miestny poplatok v obci, je v obci prihlásený na prechodný pobyt alebo má čestné občianstvo. Tieto osoby však nemôžu realizovať volebné právo – aktívne ani pasívne, a ani nemôžu hlasovať o dôležitých otázkach obce v miestnom referende.

3. VÝZNAM TRVALÉHO POBYTU PRE REALIZÁCIU PRÁV

Trvalý pobyt je determinantom pre výkon priamej a nepriamej formy demokracie v podmienkach obce, uplatnenia práva účasti na veciach verejných a práve na prístup k funkcii v danej obci. Ak si chce jednotlivец uplatniť tieto práva, a nie je v obci prihlásený na trvalý pobyt – formálny (evidovaný), musí tak urobiť. Zákon o obecnom zriadení (ako aj zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí) tak pri uvádzaných alternatívach výkonu samosprávy viaže niektoré eventuality na existenciu formálneho trvalého pobytu – *de iure*, a v niektorých „postačuje“ faktický pobyt, resp. nepodmieňuje naplnenie práv evidovaným trvalým pobytom. Vymedzenie trvalého pobytu, práva a povinnosti občanov SR pri hlásení pobytu, ako aj ďalšie s tým súvisiace otázky upravuje zákon o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky č. 253/1998 Z.z. v znení neskorších zmien a doplnkov (ďalej len aj ako zákon o hlásení pobytu občanov). Trvalým pobytom je pobyt v mieste stáleho bydliska osoby, rozumie sa ním spravidla miesto, kde má rodinu, rodičov, byt alebo zamestnanie. Zákon o hlásení pobytu občanov upravuje taktiež povinnosti ohlasovne, pričom explikácia niektorých jeho ustanovení môže spôsobiť isté nezrovnalosti. Problémy vznikajú v súvislosti s postupom obce ako ohlasovne, v okamihu, ak si niektoré obce uzurpujú kompetencie nad rámec zákona. Poukážeme na prípad, keď obec prihlásenie osoby na trvalý pobyt podmienila určitou „skúšobnou dobou“, čím došlo zároveň k porušeniu základného práva – slobody pohybu a pobytu osoby a následne obmedzeniu realizácie ďalších práv, ktoré sa viažu na trvalý pobyt, ako už uvedené právo účasti na správe vecí verejných, ale aj ďalších upravenými konkrétnymi právnymi predpismi. Takýmto prípadom sa zaoberal aj verejný ochranca práv, kedy si obec v postavení ohlasovne a s tým spojenými úlohami, tieto interpretovala aj ako oprávnenie rozhodovať o udelení trvalého pobytu občianke aj vtedy, ak splnila zákonom (o hlásení pobytu občanov SR a registri obyvateľov SR) stanovené podmienky. Obec podmienila udelenie trvalého pobytu žiadateľke uplynutím skúšobnej doby, ktorá bola

stanovená v dĺžke jedného roka. Už samotná skutočnosť, že obec napriek tomu, že boli splnené zákonné podmienky prihlásenia osoby na trvalý pobyt, si vyhradila právo rozhodovať o jeho udelení, a zároveň určila ako podmienku skúšobnú dobu trvalého pobytu nemá oporu v zákone o hlásení pobytu občanov SR a registri obyvateľov SR, ani v zákone o obecnom zriadení, ktorý upravuje úlohy obce a jej orgánov. Nejasnou zostáva i otázka vymedzenia lehoty skúšobnej doby, ako aj forma kontroly určenému subjektu. Podľa zákona o hlásení pobytu občanov SR a registri obyvateľov SR „trvalý pobyt je pobyt občana spravidla v mieste jeho stáleho bydliska na území Slovenskej republiky“¹⁰, pričom občan môže mať v tom istom čase iba jeden trvalý pobyt a na jednom mieste. Trvalý pobyt je povinný hlásiť každý občan, ak sa trvalo nezdržiava v zahraničí, a pri hlásení trvalého pobytu je povinný uviesť zákonom stanovené údaje a predložiť v zákone uvedené doklady. Ohlasovňa, (ktorou v tomto prípade bola obec) je pri hlásení pobytu občana povinná overiť totožnosť osoby, ktorá hlásenie vykonáva, overiť úplnosť a správnosť uvedených údajov a platnosť dokladov potrebných na hlásenie pobytu, urobiť záznam o hlásení pobytu v evidencii pobytu občanov, ak sú splnené zákonom ustanovené podmienky, oznámiť ohlasovní doterajšieho trvalého pobytu občana skončenie predchádzajúceho trvalého pobytu, bezodkladne zaznamenať alebo oznámiť údaje o hlásení pobytu do okresnej evidencie a vydať občanovi na požiadanie potvrdenie o pobyte. Z uvedeného vyplýva, že ak občan prihlasujúci sa na trvalý pobyt splní zákonom určené podmienky, ohlasovňa je povinná ho na trvalý pobyt prihlásiť, teda nemôže prihlásenie podmieňovať splnením ďalších podmienok. Plnenie týchto úloh obcí im je zverené zákonom o hlásení pobytu občanov, ide o prenesený výkon štátnej správy, ako vyplýva z § 26 ods. 1 „Ministerstvo riadi výkon štátnej správy na úseku hlásenia a evidencie pobytu občanov a registra. Činnosť obcí, mestských častí hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislava a mestských častí mesta Košice na úseku hlásenia a evidencie pobytu občanov a registra je preneseným výkonom štátnej správy.“ Obec po preskúmaní, či boli splnené náležitosti vyplývajúce zo zákona pre prihlasovanie trvalého pobytu, bola povinná prihlásiť žiadateľku na trvalý pobyt. Svojím postupom porušila viaceré práva dotknutej osoby, slobodu pohybu a pobytu vychádzajúc z oprávnenia vybrať si slobodne miesto pre svoje bydlisko – (či už na prechodný alebo trvalý pobyt) pretože tým, že nemohol vzniknúť trvalý pobyt *de iure* (i keď *de facto* vznikol pretože žiadateľka v obci bývala), nemohla (by) si uplatňovať ďalšie práva viažuce sa na trvalý pobyt, vrátane volebného práva, možnosti voliť a byť volený do orgánov obce, účasti na miestnom referende a ďalších. O určení skúšobnej doby pre žiadateľku rozhodlo obecné zastupiteľstvo, avšak jeho rozhodnutie mohol zmeniť – zrušiť starosta obce. Starosta obce ako najvyšší výkonný orgán obce a zároveň ako zodpovedný za plnenie povinnosti ohlasovne pobytu mal rozhodovať v týchto veciach. A ak

¹⁰ § 3 ods. 1 Zákona č. č. 253/1998 Z.z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky v znení neskorších zmien.

už rozhodlo obecné zastupiteľstvo, starosta je *ex lege* oprávnený pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva, ak sa domnieva, že odporuje zákonu.¹¹

Ďalšou oblasťou, aktuálnou a závažnou otázkou v súvislosti s inštitútom trvalého pobytu sú prípady „účelového“ prihlasovania osôb na trvalý pobyt v nadväznosti na komunálne voľby, v čase pred ich konaním so zámerom podporiť konkrétneho kandidáta a tak ovplyvniť výsledok volieb. Týchto prípadov sa objavilo viacero aj počas posledných volieb¹² do orgánov obce, najmä pri voľbe starostu obce. Dalo by sa povedať, že sa jedná o špecifický prípad - spôsob ovplyvňovania výsledkov volieb, keďže nie je vždy jednoduché preukázať zámer – úmysel ovplyvniť výsledky volieb. Prípadov, o ktorých rozhodoval Ústavný súd Slovenskej republiky ako nezávislý orgán, do ktorého kompetencie spadajú aj otázky rozhodovania o neústavnosti a nezákonnosti volieb (aj) do orgánov obcí, bolo viacero. V týchto prípadoch oprávnené subjekty, neúspešný kandidát namietal neústavnosť a nezákonnosť volieb do orgánov samosprávy obce. O ich neplatnosti rozhoduje Ústavný súd Slovenskej republiky, do ktorého právomocí patrí aj právomoc spojená s uplatňovaním demokratických foriem vlády, tzv. volebné súdnictvo (v zmysle článku 129 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky). „V konaní o zákonnosti volieb ústavný súd preskúmava dodržanie volebného zákona, ako aj dodržanie všetkých ďalších ustanovení o voľbách upravených v právnom predpise so silou zákona.“¹³ Ústavný súd preskúmava, či porušením zákona bol ovplyvnený výsledok volieb, a k zrušeniu volieb uviedol, že sa uplatní vtedy, ak k porušeniu zákona dôjde spôsobom, ktorý ovplyvňuje slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Na to, aby ústavný súd využil toto oprávnenie, vyžaduje sa hrubé alebo závažné porušenie, prípadne opätovné porušovanie volebného zákona (tento právny názor vyjadril ústavný súd viackrát). A taktiež uviedol, že „nezákonnosť volieb musí byť v konaní o volebných veciach podľa § 59 a nasledujúcich zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. dokázaná a musí byť v príčinnej súvislosti s takým následkom porušenia práva, ktoré je v konečnom dôsledku porušením ústavného volebného práva a jeho princípov.“¹⁴ A ako uvádza J. Drgonec „účelom kritérií je odlišiť porušenie ústavy alebo zákona, ktoré preukázateľne malo alebo s rozumnou mierou pravdepodobnosti mohlo ovplyvniť priebeh alebo výsledok volieb od takého porušenia ústavy alebo zákona, ktoré priebeh alebo výsledok volieb ovplyvniť nemohlo.“¹⁵ Prirodzene ani

¹¹ www.vop.sk.

¹² Voľby do orgánov obcí konané v novembri 2010.

¹³ Pl. ÚS 17/1994, www.concourt.sk.

¹⁴ Pl. ÚS 21/1994, www.concourt.sk.

¹⁵ Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 2004, s. 695.

tieto aspekty nemožno generalizovať na všetky druhy volieb, pretože, ako poznamenáva J. Drgonec ďalej, „účel sledovaný stanovením týchto kritérií možno dosiahnuť diferenciaciou podľa prameňa práva, teda podľa toho, či bol porušený zákon o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky, zákon o voľbách do vyšších územných celkov alebo zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí.“¹⁶ V podstate ide o to, že treba odlíšiť a špecifikovať jednotlivé prípady, pretože to, čo môže mať zásadný vplyv na priebeh a výsledok volieb do orgánu územnej samosprávy, môže mať zanedbateľný účinok na voľby do Národnej rady Slovenskej republiky. Ak ide o voľby do orgánu samosprávy, môže ústavný súd vyhlásiť za neplatné voľby aj iba jedného orgánu samosprávy. Ústavný súd Slovenskej republiky môže v súvislosti s rozhodovaním o neústavnosti a nezákonnosti volieb či sťažnosti proti výsledku volieb ich vyhlásiť za neplatné, môže zrušiť napadnutý výsledok volieb, zrušiť rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásiť za zvoleného toho, ktorý bol riadne zvolený, alebo aj sťažnosť zamietnuť (§ 63 ods.1 z. č. 38/1993 Z. z.).¹⁷

Keďže zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí ustanovuje spôsob, hranice a ochranu súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti, hrubé porušenie týchto pravidiel, ktoré má príčinný vzťah k výsledku takejto súťaže, narušuje aj ústavný princíp slobody súťaže politických síl garantovaný čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky a to aj vo vzťahu medzi občanmi, ktorí uplatnili ústavné právo na prístup k volenej funkcii.¹⁸

Na základe prípadov, nemožno však očakávať akýsi precedens v spojitosti rozhodnutých vecí - prihlásených občanov v obciach krátko pred voľbami, pretože ústavný súd pri svojej rozhodovacej činnosti musí vychádzať z viacerých atribútov, na základe ktorých rozhodne o neústavnosti a nezákonnosti volieb, a na základe čoho môže potom v zmysle § 63 ods.1 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 ako už bolo uvedené:

vyhlásiť voľby za neplatné,

zrušiť napadnutý výsledok volieb,

zrušiť rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásiť za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený,

¹⁶ Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. 2004, s. 495.

¹⁷ Konanie vo volebných veciach upravuje zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších zmien a doplnkov.

¹⁸ PL. ÚS 1/00, www.concourt.sk

sťažnosť zamietnuť.

Podstatou ochrany ústavnosti vo volebných veciach je ochrana práv zaručených v článku 30 ústavy, aktívneho a pasívneho volebného práva. Rovnosť volebného práva znamená zaručenie toho, aby každý z voličov i kandidátov mali rovnaké postavenie. Podstatou zákonnosti volieb do orgánov samosprávy obcí je uskutočnenie volieb v súlade so zákonmi, ktoré sa dotýkajú volieb do orgánov samosprávy obcí (mutatis mutandis PL. ÚS 34/99, PL. ÚS 18/07, PL. ÚS 82/07). Zistená nezákonnosť volieb do orgánov samosprávy obcí musí byť v príčinnej súvislosti s takým následkom porušenia práv, ktoré je v konečnom dôsledku porušením ústavného volebného práva a jeho princípov (mutatis mutandis PL. ÚS 21/94, PL. ÚS 18/07, PL. ÚS 82/07)¹⁹. Teda nie každé porušenie zákona musí nevyhnutne vyvolať neplatnosť volieb alebo voľby kandidáta.

Ústavný súd v súvislosti s námietkou „účelového prihlásenia sa na trvalý pobyt“ potreboval zdôrazniť, že trvalý pobyt v obci ako ústavná a zákonná podmienka výkonu volebného práva pre voľby do obecného zastupiteľstva a starostu obce nie je v právnej úprave ustanovená samoúčelne. Sleduje totiž legitímny cieľ, aby orgány samosprávy obce mali právo voliť len obyvatelia obce, t.j. tí, ktorí v obci trvale žijú, a teda tvoria (relatívne) trvalú súčasť územného spoločenstva osôb, ktoré si prostredníctvom volieb do orgánov samosprávy obcí volí svojich zástupcov pre ten účel, aby im zverilo na obdobie štyroch rokov podstatný rozsah svojho práva na výkon územnej samosprávy. V rozpore s účelom a funkciou volieb sú také aktivity kandidátov na funkcie v orgánoch samosprávy obcí, ktoré na základe zneužitia liberalizácie právnej úpravy hlásenia trvalého pobytu občanov smerujú k tomu, aby sa týchto volieb mohli zúčastniť aj také osoby, ktoré trvalo žijú mimo územia obce, a teda netvoria, resp. v skutočnosti nechcú tvoriť trvalú súčasť tohto územného spoločenstva fyzických osôb – obyvateľov obce.²⁰ V tejto súvislosti môžeme poukázať na prípad²¹, kedy sťažovateľka namietala neústavnosť a nezákonnosť volieb starostu obce, pričom napádala predovšetkým hlasovanie mimo volebnej miestnosti a hromadné prihlasovanie sa na trvalý pobyt v čase krátko pred konaním volieb. Do volebných zoznamov a na kandidátku do obecného zastupiteľstva boli zapísaní občania, ktorí sa na trvalý pobyt prihlásili v obci v mesiacoch október a november, krátko pred voľbami. Vykonaným dokazovaním v konaní pred ústavným súdom bolo preukázané, že v období dvoch mesiacov pred voľbami sa na trvalý pobyt v obci prihlásilo 8 občanov, t.j. 20% voličov, ale z týchto sa tri osoby

¹⁹ PL. ÚS 110/07, www.concourt.sk

²⁰ PL. ÚS 110/07, www.concourt.sk

²¹ PL. ÚS 16/2011, www.concourt.sk

odhlásili v priebehu mesiaca po voľbách, čím boli evidenčne tieto osoby v obci prihlásené na trvalý pobyt iba 40 dní, a tak ústavný súd dospel k záveru, že minimálne týmto trom voličom nemohol vzniknúť faktický trvalý pobyt, pretože zrejme nemali ani záujem stať sa súčasťou územného spoločenstva obyvateľov obce. Okolnosti prípadu nasvedčujú, že dôvodom prihlásenia sa na trvalý pobyt bolo získanie možnosti hlasovať vo voľbách do orgánov miestneho zastupiteľstva a ovplyvniť výsledok volieb (aj keď pochopiteľne nemožno vyvodiť záver, že práve ich hlasy získal úspešný kandidát). V danom prípade ústavný súd posudzoval aj ďalšie skutočnosti, ktoré napádala sťažovateľka (protizákonné voľby do prenosnej urny) a fiktívny trvalý pobyt mohli mať také dopady, že mohli vyvolať reálne pochybnosti o tom, či voľby boli slobodné a ich výsledky sú prejavom skutočnej vôle oprávnených voličov.

Obyvatelia obce ustanovujú obecnú samosprávnú moc prostredníctvom slobodných a demokratických volieb. Voľby sú teda prostriedkom pravidelného obnovovania verejnej moci občanmi, resp. obyvateľmi obce. Tomuto zodpovedá i zákonná úprava volebného súdnicstva, pre ktoré platí „vyvrátiteľná domnienka“, podľa ktorej volebný výsledok zodpovedá vôli voličov. Predložiť dôkazy na vyvrátenie tejto domnienky je povinnosťou toho, kto volebné pochybenie namieta.

4. NA ZÁVER

S postavením obyvateľa obce sa spája celý rad otázok, rozmanitých problémov z rôznych oblastí spoločenského života. Ved' len v spojení s uplatnením práva na výkon samosprávy v obci s akcentom na zúženú problematiku – realizácie volebného práva narážame na množstvo nejednoznačných otázok. Na základe uvedeného možno konštatovať, že existencia trvalého pobytu *de iure* - formálneho je základnou podmienkou pre realizáciu práv spojených s uplatňovaním práva zúčastňovať sa na veciach verejných v obci priamo (miestnym referendum), ako aj nepriamo prostredníctvom volených zástupcov, podmienkou pre uplatnenie práva aktívneho ako aj pasívneho. Podmienka evidovaného trvalého pobytu, je jednou z podmienok pre možnosť zúčastniť sa komunálnych volieb. Právne normy upravujúce danú oblasť neurčujú akúsi minimálnu lehotu jeho trvania v súvislosti s uplatnením volebného práva, resp. túto vieme subsidiárne odvodiť z ďalších aspektov procesu organizácie volieb. Aktívne volebné právo je priznané obyvateľom SR, ktorí majú v obci trvalý pobyt, pričom do zoznamu voličov dopíše okrsková volebná komisia aj v deň volieb voliča, ktorý platným preukazom totožnosti preukáže, že má trvalý pobyt v mieste, ktoré patrí do volebného okrsku. Za poslanca obecného zastupiteľstva a starostu obce môže byť zvolený volič, ktorý spĺňa vekovú hranicu a nenastali u neho prekážky vo výkone volebného práva, pričom v zmysle zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí sa kandidátne listiny podávajú 55 dní pred konaním volieb, a súčasťou uvedených údajov, je aj údaj o trvalom pobyte kandidáta. I keď sa v súvislosti s realizáciou uvedených práv dôraz kladie na existenciu trvalého pobytu evidovaného, neznamená to, že

faktický trvalý pobyt nemá zásadný význam. Domnievame sa, že práve úkony smerujúce k získaniu faktického trvalého pobytu sú jedným z krokov - signálom na naplnenie podstaty územnej samosprávy, ktorej súčasťou je záujem osôb žiť v obci trvale, a tvoriť súčasť územného spoločenstva osôb, stať sa obyvateľom danej obce. Aby však došlo k uskutočneniu daného zámeru, nepostačuje z nášho pohľadu splnenie požiadavky faktického trvalého pobytu, je potrebné aj získanie evidovaného trvalého pobytu, a tak až ich súhrn umožňuje využívanie najširšieho rozsahu práv obyvateľovi obce. Zároveň môžeme poukázať aj na skutočnosť, kedy pri rozhodovaní prípadov, či došlo k porušeniu volebného zákona a volebných pravidiel v takej intenzite, čo môže mať za následok neplatnosť volieb, bol istým indikátorom posudzovania daného stavu pred ústavným súdom i trvalý pobyt faktický. Ústavný súd pri výkone svojej právomoci rozhodovať o ústavnosti a zákonnosti volieb chráni princíp slobodných volieb, ktorý zahŕňa nielen organizačné záruky volebného procesu, ale aj ľudskoprávnu dimenziu volieb. Ústavný súd posudzuje každý prípad materiálne, prihliada pri tom tak na účel a zmysel volebného zákona, ako aj na princípy uznávané demokratickými štátmi, „aby žiadny ústavný princíp neutrpel a naplnil sa jeho význam.“²²

Naznačené prípady v kontexte s inštitútom trvalého pobytu nie sú jedinými prípadmi, ktoré sú negatívnym javom volieb v obciach, vyskytujú sa aj iné formy zneužívania „nedokonalosti“ právnej úpravy, a tak prioritné riešenie vnímame v rovine právnej, stanovením jasných pravidiel konania volieb, keďže v prípade zákona o hlásení pobytu občanov, nie je jednoduché navrhnúť konkrétne zmeny v súvislosti s podmienkami pre udelenie trvalého pobytu, aby sa zabránilo prípadom zneužitia tohto inštitútu v čase konania volieb, pretože akékoľvek obmedzenia pri stanovení lehoty, by boli zásahom do slobody pohybu a pobytu. Návrhy *de lege ferenda* možno smerovať a navrhnúť v súvislosti so zavedením sankcií v prípadoch porušovania volebných pravidiel, avšak v tomto smere nastali v SR isté zmeny (v Trestnom zákone inkorporovaný § 336a – volebná korupcia), a tak až praktické skúsenosti ukážu, či uvedené zmeny reflektujú na vážnosť právnych predpisov, a či došlo k eliminácii nežiaducich javov, k úbytku prípadov sťažností na neústavnosť a nezákonnosť volieb, a aj k odbremeneniu ústavného súdu.

Literature:

- Bröstl, A. et al: Ústavné právo Slovenskej republiky, Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2010, 463 s., ISBN 978-80-7380-248-6
- - Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár, Šamorín: Heuréka, 2004, 811 s., ISBN 80-89122-05-1
- - Jesenko, M. Pluralita tvorby práva v územnej samospráve. In Pluralizmus moci a práva, Žilina: Eurokódex, s.r.o., 2009, 480 s., ISBN 978-80-970144-3-8

²² Mrva, M. Neopluralizmus? Neolitizmus? Alebo post-demokracia? In Pluralizmus moci a práva. 2009, s. 103.

- - Marczyová, K. Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky (ako prostriedok demokracie), Bratislava: A PZ, 2010, 136 s., ISBN 978 – 80-8054-504-8
- - Mrva, M. Neopluralizmus? Neolitizmus? Alebo post-demokracia. In Pluralizmus moci a práva, Žilina: Eurokódex, s.r.o., 2009, 480 s., ISBN 978-80-970144-3-8
- - Ottová, E. Teória práva, Bratislava: VO PraF UK, 2004, 227 s., ISBN 80-7160-187-X
- - Palúš, I. Štátne právo (Všeobecná časť), Košice: UPJŠ, 2001, 114 s., ISBN 80-7097-429-X
- - Palúš, I., Somorová, L. Štátne právo Slovenskej republiky. II. vydanie, Košice: UPJŠ, 2008, 558 s., ISBN 978-80-7097-703-3
- - Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších zmien a doplnkov
- - Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších zmien a doplnkov
- - Zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších zmien a doplnkov
- - Zákon č. 253/1998 Z.z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky v znení neskorších zmien
- - PL. ÚS 6/08, www.concourt.sk
- - www.e-obce.sk
- - www.vop.sk

Contact – email

klaudia.marczyova@minv.sk