

**MEDZINÁRODNÉ A VNÚTROŠTÁTNE PRÁVNE ASPEKTY PRIAMEJ
ÚČASTI OBYVATEĽOV NA MIESTNEJ SAMOSPRÁVE**

Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta
2020

Zostavovatelia:

doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD.

Mgr. Ľudovít Máčaj, PhD.

Recenzenti:

JUDr. Rastislav Kaššák, PhD. – sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky

doc. JUDr. Michal Maslen, PhD. – Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

JUDr. Veronika Munková, PhD. – Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Autori:

© Mgr. Mária Bezáková

© doc. JUDr. Marek Domin, PhD.

© JUDr. Štefan Haulík

© JUDr. Monika Horáková, Ph.D.

© doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.

© PhDr. Daniela Majerčáková, PhD., MBA

© Mgr. Ján Mazúr, PhD.

© Mgr. Ľudovít Máčaj, PhD.

© JUDr. Matúš Radosa

© doc. JUDr. PhDr. Tomáš Peráček, PhD.

© Ing. Paul Pirovits

© prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD.

© JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

© JUDr. Martin Škurek, Ph.D.

© Mgr. Lukáš Tomaš

© doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD.

© doc. Ing. František Vojtech, PhD.

© prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc.

MEDZINÁRODNÉ A VNÚTROŠTÁTNE PRÁVNE ASPEKTY PRIAMEJ ÚČASTI
OBYVATEĽOV NA MIESTNEJ SAMOSPRÁVE

Lívia Trellová – Ľudovít Máčaj (zost.) 1. vyd. – Bratislava: Univerzita
Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, 98 s.

ISBN: 978-80-7160-578-2

- Ústavné právo
- Správne právo
- Zborníky

Publikácia vznikla vďaka podpore grantu „**Prostriedky priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí**“ udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied, číslo projektu **VEGA č. 1/0757/20**.

Príspevky neboli redakčne a jazykovo upravené. Všetky práva vyhradené. Toto dielo ani žiadnu jeho časť nemožno reprodukovať, šíriť v papierovej, elektronickej či v inej podobe, ukladať do informačných systémov alebo inak rozširovať bez výslovného predchádzajúceho súhlasu vydavateľa.

© Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020

ISBN 978-80-7160-578-2

EAN 9788071605782

SLOVO NA ÚVOD

V roku 2020 sa kolektívu riešiteľov podarilo získať grant VEGA s názvom „Prostriedky priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí“ č. 1/0757/20. Plány, ktoré sme ako riešiteľský kolektív mali na rok 2020, sa nám radikálne zmenili pod vplyvom pandémie ochorenia COVID-19, ktorá postupne zachvátila a ochromila život na celom svete. V tento rok sa odporúčalo necestovať do zahraničia, nakoľko štáty prijímali výrazné obmedzenia typu zákaz vychádzania, obmedzenie voľného pohybu a podobne. Vzhľadom k tomu sa nám nepodarilo zrealizovať plánovaný výskumný pobyt dvoch riešiteľov v inštitúciách, ktoré realizujú elektronické hlasovanie.

Riešiteľský kolektív však v rámci dostupných možností zamerlal svoju pozornosť na skúmanie priamej demokracie v podmienkach miest a obcí v Slovenskej republike. Priame vyjadrenie vôle obyvateľov obcí k dôležitým otázkam ich miestneho spoločenstva nadobúda pri súčasnom stave krízy dôvery vo verejné inštitúcie na dôležitosť. Táto kríza sa v súčasnosti ešte prehĺbila pod vplyvom opakovaného celoplošného testovania na ochorenie COVID-19, ktoré bolo v konečnom dôsledku ponechané na ťarchu miest a obcí. Neľahká situácia sa prejavuje vo vzrastajúcej spoločenskej nespokojnosti, kde by práve efektívny výkon priamej demokracie mohol byť istým náznakom riešenia do budúcnosti. Prax dlhodobo poukazuje na skutočnosť, že právna úprava miestneho referenda a zhromaždenia obyvateľov obcí obsiahnutá v Ústave Slovenskej republiky a v zákone o obecnom zriadení vytvára priestor na výrazné legislatívne zlepšenie, keďže nedáva odpovede na viaceré otázky vyplývajúce z praktického života. V takejto neľahkej situácii sme dňa 3. decembra 2020 zorganizovali online konferenciu, kde s príspevkami vystúpili viacerí zahraniční aj domáci hostia so zaujímavými príspevkami. Konferencia s názvom „Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve“ sa uskutočnila prostredníctvom aplikácie Microsoft Teams. Osobitným prínosom bolo vystúpenie na konferencii a príspevok, ako aj zapojenie sa členov občianskeho združenia Priama demokracia a občianskeho združenia Robme to správne. V rámci dlhšej diskusie na konferencii boli načrtnuté viaceré problematické otázky súvisiace s možnosťami elektronizácie výkonu miestneho referenda, či zhromaždenia obyvateľov obce, ktoré by riešiteľský kolektív chcel v budúcom roku podrobnejšie preskúmať.

Konferencia sa niesla v tvorivom duchu a aktuálne možno len vyjadriť nádej, že budúci rok 2021 bude k cestovaniu do zahraničia a spolupráci s estónskymi univerzitami (keďže sú v otázke realizácie e-votingu na celoštátnej aj miestnej úrovni priekopníkmi) viac naklonený a situácia na Slovensku a v Európe nám umožní preskúmať praktickú realizáciu e-votingu, tak ako máme v projekte naplánované.

V Bratislave, dňa 4. decembra 2020

doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD.
vedúca riešiteľského kolektívu
Katedra ústavného práva
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

OBSAH

PRINCÍP PRIAMEJ DEMOKRACIE AKO JEDEN Z PILIEROV DEMOKRATICKÉHO A PRÁVNEHO ŠTÁTU Mária Bezáková.....	6
ÚSTAVNOPRÁVNE VÝCHODISKÁ PRIAMEJ DEMOKRACIE NA OBECNEJ ÚROVNI Marek Domin	12
„ZAMRZNUTÉ NÁSTROJE“ PRIAMEJ DEMOKRACIE NA ÚROVNI OBCÍ A MIEST PODĽA PRÁVNEHO STAVU „DE LEGA LATA“ Štefan Haulík.....	20
MÍSTNÍ REFERENDUM O ÚZEMNÍCH ZMĚNÁCH OBCE Monika Horáková.....	25
VÝVOJOVÉ ETAPY MIESTNEHO REFERENDA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE Alena Krunková	29
ALTERNATÍVNE NÁSTROJE ZAPÁJANIA OBYVATEĽOV DO SPRÁVY VECÍ VEREJNÝCH NA MIESTNEJ ÚROVNI: ONLINE PLATFORMY Ján Mazúr	35
PRIAMA ÚČASŤ OBYVATEĽOV OBCE V ÚZEMNOM PLÁNOVANÍ A KRAJINNOM PLÁNOVANÍ VO SVETLE OCHRANY PRÍRODY A KRAJINY Ľudovít Máčaj	42
ELEKTRONICKÝ VÝKON PRIAMEJ ÚČASTI OBYVATEĽOV NA MIESTNEJ SAMOSPRÁVE VO SVETLE SÚČASNEJ PRÁVNEJ REGULÁCIE EURÓPSKEJ ÚNIE Matúš Radosa	48
DOBRA SPRÁVA V KOMUNIKÁЦИИ MIESTNYCH SAMOSPRÁV Mária Srebalová, Tomáš Peráček.....	52
ÚČASŤ OBČANŮ NA ÚZEMNÍM PLÁNOVANÍ NA ÚROVNI OBCÍ Josef Staša	57
PLATNOST A ZÁVAZNOST MÍSTNÍHO REFERENDA Martin Škurek.....	65
KONŠTRUKCIA OTÁZOK V MIESTNOM REFERENDE VO SVETLE ROZHODOVACEJ PRAXE NAJVVŠIEHO SPRÁVNEHO SÚDU ČESKEJ REPUBLIKY Lukáš Tomáš	72
MÔŽE SA SLOVENSKO INŠPIROVAŤ Z ÚPRAVY LOKÁLNEJ PRIAMEJ DEMOKRACIE V EURÓPE? Lívia Trellová.....	77

ELEKTRONIZÁCIA ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE DNES František Vojtech, Mária Srebalová, Daniela Majerčáková.....	82
MÔŽU NEPRIAMI VYKONÁVATELIA ŠTÁTNEJ SPRÁVY PLNÍŤ ÚLOHY, KTORÉ SÚ VÝKONOM ŠTÁTNEJ SPRÁVY? Marián Vrabko	87
OBČIANSKE RADY (OR) Paul Pirovits	94

PRINCÍP PRIAMEJ DEMOKRACIE AKO JEDEN Z PILIEROV DEMOKRATICKÉHO A PRÁVNEHO ŠTÁTU

Mária Bezáková

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: Direct democracy is a mechanism through which the people directly intervene in the exercise of public power. This institute ensures the protection of the citizen against state interference. In practice, the instruments of direct democracy are used as a complementary institute to representative democracy. However, the direct participation of society in important decision-making, law-making and administration is an essential element of democracy. The author tries to identify and confirm presence of the principle of direct democracy, as a regulatory, governing idea, in the constitutional regulation of the Slovak Republic.

Abstrakt: Priama demokracia predstavuje mechanizmus, prostredníctvom ktorého sa ľud priamo podieľa na výkone verejnej moci. Tento inštitút taktiež zabezpečuje ochranu občana pred zásahmi štátu. V praxi sa nástroje priamej demokracie využívajú skôr ako doplnkový inštitút k zastupiteľskej demokracii. Priama účasť spoločnosti na prijímaní dôležitých rozhodnutí, na prijímaní zákonov, na tvorbe a správe práva, však predstavuje podstatný prvok demokracie. Autorka sa v článku snaží identifikovať existenciu princípu priamej demokracie v ústavnom systéme Slovenskej republiky. A potvrdiť opodstatnenosť začleneného tohto princípu do skupiny hlavných regulatívnych ideí, na ktorých je vybudovaný náš právny poriadok.

Keywords: direct democracy, referendum, the rule of law, democratic principle, the principle of direct democracy

Kľúčové slová: priama demokracia, referendum, princípy právneho a demokratického štátu, princíp priamej demokracie

ÚVOD

Demokracia je režim, v ktorom moc pochádza od ľudí, je vykonávaná ľuďmi a slúži ich záujmom¹. Ústredným znakom demokracie je podieľanie sa občanov, resp. obyvateľov na vláde. A to buď hlasovaním v priamej demokracii, alebo prostredníctvom ich zástupcov, v zastupiteľskej demokracii.

Moderné parlamentné demokracie sú reprezentatívne. Doktrína sa o priamej demokracii vyjadruje ako o lákavom inštitúte, ktorý je však ťažko uskutočniteľný². V praxi sa nástroje priamej demokracie využívajú skôr ako doplnkový inštitút k zastupiteľskej demokracii.

Referendum je najčastejšie používaný nástroj priamej demokracie, stále však predstavuje suplementárnu formu účasti na verejnej moci. Pravdepodobne k zmene nedôjde ani v blízkej budúcnosti. Zastupiteľská forma demokracie sa len tak jednoducho nepretransformuje do systému výrazne využívajúceho inštitút priamej demokracie.³

Priama účasť spoločnosti na prijímaní dôležitých rozhodnutí, na prijímaní zákonov, na tvorbe práva a na efektívnej kontrole moci s úplnou transparentnosťou, však predstavuje dôležitú črtu demokratického zriadenia.

Ústavné princípy sú vnímané ako regulatívne právne myšlienky, ktoré vytvárajú normatívny a spolu s ďalšími, ústavou chránenými hodnotami, aj hodnotový základ ústavy.⁴

Demokracia sa netýka iba zastúpenia, ale zároveň aj rovnosti všetkých občanov, ako aj zodpovednosti za moc. Práve rovnosť, transparentnosť a prevzatie zodpovednosti za rozhodnutie sa odzrkadľujú v princípe priamej demokracie, na ktorý sa v našom príspevku zameriavame.

1. PRVOPOČIATKY PRIAMEJ DEMOKRACIE

Kolískou demokracie sú staroveké Atény. V r. 507 pred. n. l. zrušili Kleisténové reformy územné, rodové a majetkové členenie obyvateľstva a zaviedli novú administratívnu jednotku *démos*. Podľa *démov* boli rozdelení aj občania Atén, ktorí mali právo participovať na verejnej moci. Títo občania boli členmi najvýznamnejšieho orgánu, ľudového zhromaždenia.⁵ Aby mohlo zhromaždenie záväzne rozhodovať, muselo byť prítomných aspoň 6000 aténskych občanov.

Aténsku demokraciu najlepšie vystihujú slová z Periklovej pohrebnej reči Aténčanom, ktorí padli v prvý rok peloponézskej vojny, z roku 430 pred naším letopočtom: „*Štátne zriadenie, ktoré máme, nemá čo závidieť našim susedom. Faktom je, že pre niektorých sme príkladom, napriek tomu, že sme sami napodobňovali iných. Toto zriadenie sa volá demokracia, pretože vládne nie málo ľudí, ale väčšina. Podľa zákonov majú všetci občania rovnaké práva, keď ide o súkromné záujmy. Pokiaľ ide o veci spoločného záujmu, pri výbere do verejných úradov má každý prednosť podľa toho, v čom vyniká, podľa schopností, nie podľa príslušnosti k skupine. Ak je niekto chudobný, ale môže byť*

¹ „Government of the people, by the people, for the people“ Abraham Lincoln, vo svojej reči v Gettysburgu v r. 1863, počas Americkej občianskej vojny.

² GIBA, M. a kol.: Ústavné právo. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 209, DOMIN, M.: Volebné právo a volebné systémy, Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 15.

³ KROŠLÁK, D.: Ústavné právo. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 498.

⁴ BALOG, B. Päťdesiat odtieňov sivej... v princípoch Slovenskej republiky. In: Princípy v práve. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Bratislava: SAP., 2015, s. 114.

⁵ Bližšie pozri: KROŠLÁK, D.: Ústavné právo. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, s. 158 - 159.

nejakým spôsobom prospešný obci svojou činnosťou, nebráni mu v tom nízký pôvod.“⁶

Antická demokracia predstavuje klasickú, čistú formu priamej demokracie. Občania sa pravidelne stretávali na ľudovom zhromaždení, kde priamo, bez zástupcov, rozhodovali o štátnych záležitostiach.

Aristoteles vo svojom diele Politika ozrejmuje, že základným princípom demokracie je rovnosť, podľa ktorej by vôbec nemali prevažovať chudobní ani bohatí. Keďže v demokracii existuje predovšetkým sloboda a rovnosť, každý by sa mal na štáte podieľať rovnakým spôsobom. Dodáva, že kľúčovým znakom slobody je, že každý občan sa stáva niekedy vládcom a niekedy ovládaným. Vysvetľuje, že dominantnou silou v demokracii je väčšina a absolútne spravodlivé je to, o čom rozhodne väčšina ľudí.⁷

Na princípoch, ktoré uvádza Aristoteles, bola vybudovaná demokracia už v jej prvopočiatkoch. Aténska demokracia v 6. – 3. storočí pred n. l. bola vykonávaná prostredníctvom *eklézie* (ľudového zhromaždenia). Na tomto zhromaždení sa mohli zúčastniť všetci občania Atén, čo odzrkadľovalo princíp rovnosti. K väčšinovému princípu by sme mohli mať samozrejme námietky, keďže právo účasti na zhromaždení mali len muži narodení priamo v Aténach a starší ako 20 rokov. Ak sa pozrieme na definíciu priamej demokracie, ktorá hovorí, že ide o formu demokracie, v ktorej ľud, ako zdroj moci priamo prijíma rozhodnutia o dôležitých otázkach verejného záujmu, môžeme s istotou povedať, že priama demokracia bola známa a uplatňovaná už v šiestom storočí pred n. l. Otázne však je, či by čistá forma priamej demokracie bola uplatniteľná aj v dnešných moderných štátoch. Prevláda názor, že priama demokracia v starovekých Aténach, ktoré v časoch najväčšej slávy mali tridsať až štyridsať tisíc dospelých mužských občanov, by nemohla obstáť, keby malo mesto oveľa viac obyvateľov. Už Aristoteles napísal, že „*Polis s príliš veľkým počtom občanov je sebestačné, ale ako národ, nie ako štát. Pretože nie je možné, aby v ňom existoval režim. Ktorý generál bude schopný veliť preplnenej armáde? Kto bude môcť byť rečníkom, ak nikto nebude mať hlas Stentora?*“⁸

Tvrdí sa, že tento problém vyrieši vývoj technológií. Forma priamej demokracie by dnes teoreticky mohla existovať pomocou internetu, kde by sa občania mohli bez veľkých finančných nákladov a v krátkom čase, zúčastňovať na diskusiách, referendách atď.

2. PRIAMA DEMOKRACIA V SÚČASNOSTI

Priama demokracia je založená na totožnosti vládnucich a ovládaných. Ľud, ako primárny nositeľ moci, priamo prijíma rozhodnutia o zásadných otázkach verejného záujmu.⁹ Priama demokracia je chápaná ako mechanizmus, prostredníctvom ktorého sa ľud podieľa na výkone verejnej moci, a ktorý zabezpečuje ochranu občana pred zásahmi štátu.¹⁰ Plní tiež dôležitú funkciu úplnej aktivácie občianskeho potenciálu, a umožňuje zapojenie širokého okruhu subjektov.¹¹

K. Klíma vysvetľuje, že: „*Za priamu demokraciu možno považovať každú organizačnú formu, v ktorej ľud (obyvateľstvo), ako základný predstaviteľ univerzálnej štátnosti, v ktorej preniesol rozhodovanie na svojich predstaviteľov, je sám súčasne činný pri rozhodovaní.*“¹²

Priama demokracia môže slúžiť ako protipól zastupiteľskej demokracii. Môže byť využitá ako prostriedok na obídienie zákonodarného zboru a na dosiahnutie rozhodnutia proti nemu.¹³ C. Castoriadis, francúzsky filozof gréckeho pôvodu, ktorý sa vo viacerých svojich textoch pokúšal objasniť a oslobodiť priamu demokraciu od nepotrebných alebo cudzích prvkov a zmätkov, zdôrazňoval jej význam, ale rešpektoval jej históriu a praktickú podobu; definoval priamu demokraciu ako zvrchovanosť ľudu, kde sa takto všetci zúčastňujú priamo na moci, rozhodovaní, prijímaní zákonov, formulovaní a správe práva, a to na základe princípu väčšiny. Táto účasť definuje základnú hodnotu politickej slobody: zvrchovanosť občanov, nie politikov, nie strán a byrokratických mechanizmov; občanov, ktorí sú subjektmi politiky a nie jej objektmi. Demokracia bez ľudu, bez suverenity všetkých občanov je nemysliteľná. Z tejto definície vyvodil nasledujúce znaky priamej demokracie:

1. Ľud kontra zástupcovia, to znamená, že neexistuje inštitút zastúpenia. Všetci občania sa zúčastňujú priamo na moci osobne, na základe politickej rovnosti.

2. Ľud kontra takzvaní politickí experti. Vysvetľuje, že prevládajúce vnímanie súčasnosti, že existujú „odborníci“, „vedci“, odborníci v politických záležitostiach, nemá nič spoločné s demokraciou, a tvrdí, že takéto vnímanie je v rozpore so samotnou myšlienkou demokracie.

3. Postavenie občianskej spoločnosti proti štátu. Myšlienka stálej byrokracie, teda inštitúcií a orgánov, ktorý sú natoľko odlišné a vzdialené od samotnej občianskej spoločnosti, je demokraciu nepredstaviteľná.¹⁴

Castoriadisova teória sa približuje k teórii predloženej J.J. Rousseauom. Ten usudzoval, že ľud je jediným nositeľom moci, ktorú vykonáva sám, prostredníctvom priameho a verejného hlasovania, bez toho, aby ju odovzdával zastupiteľským orgánom.¹⁵ Túto myšlienku potvrdil, aj svojim známym výrokom: „*Každý zákon, ktorý ľud neschválil, je neplatný, nie je zákon.*“¹⁶

⁶ KOKKINOGENNIS, I.: I dimokratiki arxi sto isxion Syndagma, dostupné na: <https://curia.gr/i-dimokratiki-arxi-sto-isxion-sintagma/>

⁷ ARISTOTELES: Politika, preložil Július Španár, Bratislava: Kalligram, 2006, s. 134.

⁸ Stentor bol hrdinom s najsilnejším hlasom Grékov v trójskej vojne odtiaľ výraz „stentoriánsky hlas“.

⁹ DOMIN, M.: Volebné právo a volebné systémy, Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s.14.

¹⁰ CIBULKA, L. a kol.: Štátoveda. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 138.

¹¹ TRELLOVÁ, L.: Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 137.

¹² KLÍMA, K.: Teorie veřejné moci (vládnutí), Praha: ASPI, a.s., 2006, s. 56.

¹³ Tamže, s. 55.

¹⁴ OIKONOMOU, G.N.: I skepsi tu Kastoriadi: Arches, desmi kai diadikasies stin amesi dimokratia. Dostupné na: <http://www.aftoleksi.gr/2019/12/26/skepsi-kastoriadi-arches-thesmou-amp-diadikasies-stin-amesi-dimokratia>.

¹⁵ Bližšie pozri: CIBULKA, L. a kol.: Štátoveda. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 138.

¹⁶ ROSSEAU, J. J.: O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva. Praha: V. Linhart, 1949, s. 108.

Idea klasickej formy priamej demokracie je v dnešnej dobe pravdepodobne nerealizovateľná.¹⁷ Myšlienky priamej demokracie sú však stále aktuálne a významné, najmä pri rozhodovaní v regiónoch, obciach, resp. mestách. Priama demokracia sa však uplatňuje aj na celoštátnej úrovni, a to najmä pri tých najdôležitejších otázkach.

a. Vyjadrenie princípov priamej demokracie v Ústave SR

Demokracia v našej republike bola od začiatku koncipovaná ako polopriama.¹⁸ Ústava Slovenskej republiky už od jej vzniku v r. 1992 obsahuje právnu úpravu referenda. Najvyšší právny predpis našej republiky hneď v druhom svojom článku určuje, že: „*Štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo*“¹⁹. V spojitosti so znením V. hlavy tak predpokladá, že ľud bude svoju moc vykonávať nie len prostredníctvom volených zástupcov ale aj priamo, prostredníctvom referenda. Tento nástroj priamej demokracie má v našej republike slúžiť, ako poistka občana proti rozhodnutiu parlamentu a taktiež ako pomôcka Národnej rade Slovenskej republiky na prijatie takého rozhodnutia, za ktoré parlament z rôznych dôvodov nechce niesť zodpovednosť.²⁰ Ako vysvetľuje K. Klíma, referendum sa takto stáva: „*prostriedkom stabilizácie reprezentatívneho systému (tzv. možnosť „odvolať sa k ľudu*)“.²¹

Čl. 7 ods. 1 Ústavy, ukladá povinnosť zákonodarcovi použiť nástroj priamej demokracie, v ktorom ľud potvrdzuje ústavný zákon o vstupe, resp. vystúpení republiky zo štátneho zväzku s iným štátom. V tomto prípade pokladal rozhodnutie o vstupe, resp. vystúpení zo štátneho zväzku za natoľko dôležité, že priamo v Ústave prikazuje použitie priamej demokracie a potvrdenie takéhoto rozhodnutia priamo suverénom. Túto skutočnosť duplicitne potvrdzuje v čl. 93 ods. 1 Ústavy.

Čl. 27 ústavy upravuje petičné právo. Ústava SR každému zaručuje práv, obrátiť sa, či už sámému, alebo spolu s inými, vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy.²² Petíciu je možné predložiť každému orgánu verejnej moci. Bližšie náležitosti petície upravuje zákon o petičnom práve.²³

Čl. 30 ods.1 upravuje politické právo občanov zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Toto právo predstavuje jedno zo základných politických práv občanov v demokratickej spoločnosti. Umožňuje občanom aktívne sa zúčastňovať na výkone verejnej moci.

V štvrtej hlave Ústava počítá pri vykonávaní územnej samosprávy s priamou demokraciou. V prvom odseku čl. 67 Ústavy je ukotvené, že: „*Územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku*“.

V neposlednom rade, samotné rozdelenie piatej hlavy Ústavy SR na dva oddiely potvrdzuje, že ústavodarca už v r. 1992 upravil *zákonodarnú moc v Slovenskej republike* dvojakým spôsobom. Z uvedeného je nepochybné, že princíp priamej demokracie je v našej ústave zakotvený. Váhu tohoto princípu potvrdzujú aj nálezy Ústavného súdu SR.

V rozhodnutí Ústavného súdu, sp. zn. I. ÚS 60/97, je uvedené, že „*Jedným zo základných princípov práv občanov, ktorým sa realizuje ústavný princíp ich zvrchovanosti v štáte (čl.2 ods.1ústavy), je základné právo upravené v čl.30 ods.1 Ústavy. Podľa neho občania majú právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Termín „zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo“ nemožno uplatňovať reštriktívne v zmysle práva občanov zúčastňovať sa len na uplatňovaní výkonnej moci v štáte, či už účasťou na výkone štátnej správy alebo územnej samosprávy. V nadväznosti na čl.2 ods.1 Ústavy sa občanom zaručuje právo zúčastňovať sa priamo na uplatňovaní každej zložky verejnej moci. Občania teda prostredníctvom ústavy rozhodujú, či budú svoju moc vykonávať prostredníctvom zastupiteľského orgánu, alebo ju budú v niektorých prípadoch (podľa ich rozhodnutia) uskutočňovať priamo.*“²⁴

K petičnému právu Ústavný súd uviedol: „*Petičné právo, ako základné právo zahrnuté do politických práv, predstavuje jednu z foriem priamej demokracie. Je súčasťou princípu suverenity občanov, ktorá im umožňuje zúčastňovať sa na správe vecí verejných.*“²⁵

V spojitosti s ústavnou úpravou územnej samosprávy Ústavný súd vyzdvihol princíp územnej samosprávy tvrdením, že: „*...vnútorná štruktúra čl.67 ods.1 Ústavy napovedá, že ústavodarca prioritizuje formy priamej demokracie (zhromaždenia obyvateľov obce, miestne referendum) pred formami demokracie reprezentatívnej (orgány obce).*“²⁶

Ústavné princípy chránia najdôležitejšie spoločenské hodnoty. Zabezpečujú ochranu základných práv, deľbu moci, suverenity ľudu, demokratické usporiadanie štátu a legalitu štátnej moci. Na základných princípoch konštitucionalizmu je vybudovaná ústava, zároveň musia byť prítomné a zohľadňované pri tvorbe celého právneho poriadku. Právne princípy predstavujú zovšeobecnené pravidlo, ktoré je explicitne, implicitne, alebo ako všeobecný názor odborníkov spájané s daným právom, právnym odvetvím alebo právnym inštitútom.

Osobitný význam majú princípy, ktorých absencia by pre daný právny poriadok, právne odvetvie alebo inštitút

¹⁷ Bližšie pozri: DOMIN, M.: *Volebné právo a volebné systémy*, Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s.15.

¹⁸ Bližšie pozri: GIBA, M. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 209.

¹⁹ Čl. 2 ods. 1 Ústavy SR.

²⁰ Rozhodnutie Ústavného súdu, sp. zn. PL. ÚS 42/95 z 2. mája 1996: „*V teoretickej polohe je referendum určitou poistkou občana voči parlamentu, aby si v zásadných otázkach nechal poradiť od občanov alebo aby občania v referende hlasovaním zobrali na seba zodpovednosť, ktorú parlament nechce, nemôže, nevie, alebo nedokáže uniesť*“.

²¹ KLÍMA, K.: *Teorie veřejné moci (vládnutí)*, Praha: ASPI, a. s., 2006, s. 57.

²² Čl. 27 ods. 1 Ústavy SR.

²³ Zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov.

²⁴ Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 60/97 z 22. januára 1998.

²⁵ Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 42/95 z 2. mája 1996.

²⁶ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 4/2016 z 10. mája 2017.

znamena stratu ich efektivity, alebo by ich zrušením mohlo prísť až k významnej zmene predmetnej právnej kultúry.²⁷

L.Orosz pokladá za ich základný znak, na základe ktorého sa ústavné princípy odlišujú od klasických právnych noriem, práve ich všeobecnosť. K ich charakteru dodáva, že nemajú na prvý pohľad jasný a zrozumiteľný obsah, keďže spravidla nie sú premietnuté do konkrétnej právnej normy.²⁸

L. Trellová vysvetľuje, že pôvod ústavných princípov môže byť rôzny. Tieto princípy môžu byť buď vyabstrahované na základe správania sa právnych subjektov, alebo na základe analýz presného znenia právnych noriem, ako aj zovšeobecnením významných súdnych rozhodnutí.²⁹

S ohľadom na uvedené znenie právnych noriem článkov Ústavy a vyjadrení Ústavného súdu možno usúdiť, že princíp priamej demokracie má svoje miesto medzi ústavnými princípmi. Tento princíp zovšeobecňuje jedno z pravidiel, na ktorom je demokratická spoločnosť postavená, a to možnosť občanov, resp. obyvateľov daného štátu, podieľať sa na vláde aj priamo, bez zástupcov.

Napriek tomu sa s princípom ochraňujúcim participatívnu demokraciu stretávame v odbornej literatúre menej často, ako s inými ústavnými princípmi. V ústavnoprávnej spisbe sa môžeme stretnúť s rôznymi názormi na to, ktoré právne princípy by mali byť zahrnuté medzi základné princípy konštitucionalizmu.³⁰ Okrem najdôležitejších a najvšeobecnejších ústavných princípov, akými bezpochyby sú: princíp zvrchovaného štátu, princíp demokratického štátu, princíp právneho štátu, princíp deľby moci, princíp legitimity, princíp legality a princíp zabezpečenia a ochrany základných práv; doktrína medzi základné ústavné princípmi často zaraďuje aj princíp suverenity ľudu a princíp rovnosti. Práve tieto dva posledné menované princípy nachádzajú svoje zhmotnenie práve v inštitúte priamej demokracie.

Implementácia právnych princípov do právneho systému je závislá na právnej doktríne. Neprichádza tu iba k jednostrannej interakcii, vedúcej od doktríny k súdnej moci, ale k obojstrannej, takže aj judikatúra vplyva spätne na doktrínu, ktorá na túto judikatúru reflektuje.³¹

Počet uvádzaných princípov je v konečnom dôsledku bezpredmetný. Dôležité je, aby princípy Slovenskej republiky a jej ústavy slúžili tomu, že ústavou regulovaná spoločnosť získa pocit, že v nej ústava, ale aj štát ako taký, umožňuje a zabezpečuje slušný, pokojný a dôstojný život človeka. Život, v ktorom štát plní svoje povinnosti voči občanom úplne prirodzene a automaticky.³² Potom aj občan má pocit príslušnosti k štátu a vníma potrebu na chode štátu participovať.

J. Drgonec vysvetľuje, že: „K prvkom implikovaným v ochrane princípov demokratického štátu možno zaradiť rad ďalších vzťahov spätých s demokratickou formou vlády v menej vypätých situáciách, než môžu sprevádzať zmenu ústavy. K takým prvkom možno zaradiť napríklad účasť verejnosti na rozhodovaní, ale aj na aktivitách predchádzajúcich rozhodnutiu.“³³

L. Trellová taktiež k tematike ústavných princípov tvrdí, že: „bez ohľadu na pôvod všeobecných ústavných princípov, ich význam z ústavnoprávneho hľadiska je hlavne v ich normatívnej povahe, ktorú získavajú samotným začlenením do textu Ústavy.“³⁴

Teória sa zhoduje v názore, že čl. 1 ods. 1 Ústavy SR zhmotňuje princípy demokratického a právneho štátu. J. Drgonec uvádza, že demokratický princíp má úzky súvis práve s princípmi vyjadrenými v čl. 2 a čl. 30 Ústavy. Taktiež je tento princíp premietnutý do piatej hlavy Ústavy, ktorá sa člení na dva oddiely a zakotvuje princíp zastupiteľskej aj priamej demokracie.³⁵

Niektoré ústavné princípy sú vyjadrené v ústave explicitne, či už formou deklaratórnych právnych viet, alebo formou generálnej klauzuly (napr. princíp suverenity v čl. 2 ods. 1 Ústavy SR, alebo princíp legality v čl. 2 ods. 2 Ústavy SR), mnohé princípy bolo treba zo znenia ústavy vyvodiť. Ako príklad deklarujúcej výrokovej právnej vety sa uvádza práve čl.1 ods. 1 Ústavy SR. Pojem princípy demokratického a právneho štátu vytýčil Ústavný súd nasledovne: „Pojem „princípy demokratického a právneho štátu“ sa v ústavných reáliách Slovenskej republiky nepochybne viaže k úvážiaciemu ustanoveniu ústavy, t. j. k prvej vete čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, v ktorom ústavodarca definuje Slovenskú republiku ako „... zvrchovaný, demokratický a právny štát“³⁶. Z tejto ústavnej konštrukcie zjavne vyplýva, že ide o kvalitatívne, resp. (výstižnejšie) hodnotové požiadavky, ktoré ústavodarca kladie na Slovenskú republiku ako demokratický a právny štát. V súvislosti so začlenením ústavných princípov do textu ústavy je zrejmé,

²⁷ BOGUSZAK, J.: Pojetí, druhy a význam právnych princípů. In: Právny obzor, 2003, roč. 86, č. 3, s. 241.

²⁸ OROSZ, L.: Všeobecné ústavné princípy – základná charakteristika, význam a spôsob ich vyjadrenia v ústavnom systéme Slovenskej republiky. In: Právny obzor, 2003, roč.86, č.4, 327 s.

²⁹ TRELLOVÁ, L.: Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 151.

³⁰ Podľa Gibu, medzi ne patrí: princíp zvrchovaného štátu, princíp demokratického štátu, princíp právneho štátu, princíp deľby moci, princíp pluralizmu, princíp zabezpečenia a ochrany základných práv, princíp republikánskeho parlamentarizmu, princíp sociálne a ekonomicky orientovanej trhovej ekonomiky, princíp unitárneho štátu, princíp územnej samosprávy a princíp neutrality. GIBA, M. a kol.: Ústavné právo. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, Brösl medzi ne zaradil: záruky základných práv a slobôd, legitimitu a legalitu, suverenitu ľudu, deľbu moci, vzájomne brzdy a rovnovážnosť moci, zvrchovanosť ústavy a zákona, právnu istotu. BRÖSTL, A.: Právny štát: pojmy, teórie, princípy. Košice: Medes, 1995, s. 37, Prusák pokladá za najdôležitejšie princípy vládu práva a právo na spravodlivý proces, obmedzenú vládu, ústavnosť, zákonnosť, ďalej deľbu moci a suverenitu ľudu a nezávislosť súdnictva. PRUSÁK, J.: Teória práva, Bratislava: VO PF UK, 1995, s. 166.

³¹ KÜHN, Z. Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 114.

³² BALOG, B. Päťdesiat odtieňov sivej... v princípoch Slovenskej republiky. In: Princípy v práve. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Bratislava: SAP., 2015, s. 120.

³³ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2004, s. 30.

³⁴ TRELLOVÁ, L.: Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 151.

³⁵ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2004, s. 26.

³⁶ Nález Ústavného súdu PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017.

že najdôležitejšie ústavné princípy (princíp zvrchovanosti štátu, demokratický princíp a princíp právneho štátu) uviedol ústavodarca hneď v úvode normatívneho textu Ústavy. Taktiež v druhom článku zakotvuje ďalšie zo základných princíпов konštitucionalizmu - princíp legitimacy a princíp legality (všetky tieto princípy menuje aj Ústavný súd, ako subprincípy demokratického a právneho štátu v náleze sp. zn. PL. ÚS 7/2017).

Aj princíp priamej demokracie je medzi skupinou prvých princíпов ukotvených v ústave, napriek tomu si výrazné postavenie medzi princípmi demokratického a právneho štátu nenašiel. Z ústavného hľadiska je dôležité bezkonfliktné a vyvážené fungovanie ústavného systému, ktoré nebude zaťažovať spoločnosť svojou neschopnosťou pri riešení jej oprávnených očakávaní. V ústavnom systéme pôsobia hlavne princípy, ktoré vplývajú na konanie ústavných orgánov, také, ktoré majú veľký vplyv na formovanie a fungovanie ústavného systému. Každý princíp jednotlivo, ale viaceré spolu musia prispievať k takému stavu štátu, v ktorom budú jednotlivé ústavné orgány riadne plniť svoje ústavné poslanie a úlohy v záujme občanov. V opačnom prípade nemá o princíпов význam ani hovoriť.³⁷

ZÁVER

Nástroje priamej demokracie plnia dôležitú úlohu pri dôležitých otázkach celospoločenského významu. Môžu byť nápomocné pri konfliktoch a nezhodách v názoroch medzi zastupiteľskými orgánmi. Ľud môže prostredníctvom priamej demokracie uplatňovať svoju moc a vyjadriť svoju vôľu, v neposlednom rade môže rozhodovať o veľmi dôležitých otázkach o ktorých jeho zástupcovia nechcú, alebo nemôžu rozhodnúť. Výkon priamej demokracie môže byť v niektorých prípadoch v ústave nadriadený rozhodovaniu parlamentu. Niektorým takýmto rozhodnutiam sama ústava prisudzuje záväznosť.

Štátna moc pochádza od občanov. Aj keď občania delegujú svoje práva parlamentu, stále zostávajú nositeľmi primárnej moci. Skutočnosť, že si zvolili svojich zástupcov, neznamená, že svoju moc stratili alebo sa jej vzdali. Stále majú právo rozhodovať o niektorých zásadných otázkach sami. Prostredníctvom petície za vyhlásenie referenda môžu uplatniť svoju moc aj v prípade, že by sa nestotožňovali s postupom parlamentu, teda s postupom svojich reprezentantov, na ktorých svoju moc prostredníctvom volieb delegovali.³⁸

Demokracia ako vláda ľudu sa pri interpretácii slovenskej ústavy obmedzuje na dve formy, a to zastupiteľskú a priamu demokraciu. Tento zúžený pohľad však odzrkadľuje stále rastúci záujem spoločnosti o spoluprácu so štátom, ktorý sa neobmedzuje len na voľby do zastupiteľských orgánov či na hlasovanie v referende, len veľmi obmedzene. Od roku 1989 badať aj v našej spoločnosti zrod princípu otvorenej spoločnosti, t. j. spoločnosti aktívnych občanov so záujmom na participácii pri výkone verejnej moci.³⁹

K tomuto príspevku sme pristupovali s cieľom identifikovať a potvrdiť v ústavnej úprave Slovenskej republiky, princíp priamej demokracie ako regulatívnej, riadiacej idey. Ako jednej z hlavných regulatívnych myšlienok, na ktorých je vybudovaný náš právny poriadok.

Z analýzy konkrétnych článkov a z tvrdení Ústavného súdu je zreteľné, že princíp priamej demokracie je v našej ústave zakotvený.

Aj na základe skutočnosti, že Ústava spomína priamu demokraciu v prvých článkoch hneď dva krát (priamy výkon moci suveréna v čl. 2 a obligatórne referendum v čl.7) si dovoľujeme vysloviť názor, že princíp priamej demokracie predstavuje jeden z nosných pilierov nášho štátu.

Ústava v čl. 2 ods. 1 uplatňuje princíp suverenity ľudu prostredníctvom rozdelenia formy výkonu štátnej moci, a to prostredníctvom volených reprezentantov alebo priamo. Ústava SR sa týmto zaradila medzi ústavy vyspelých demokratických štátov, ktoré ustanovujú výkon suverenity ľudu dvoma základnými formami: prostredníctvom zastupiteľskej demokracie a prostredníctvom demokracie priamej.⁴⁰ Prednosťou priamej demokracie je totožnosť vôle suveréna s obsahom jeho rozhodnutia, prichádza teda k menšiemu skresleniu medzi tým, čo si občania prajú, a verejnomoceňským rozhodnutím.⁴¹

Idea priamej demokracie bola v demokratickej spoločnosti prítomná už od jej vzniku a stále v spoločnosti pretrváva. Úplná priama demokracia, kedy by ľud rozhodoval o všetkých otázkach prostredníctvom priameho hlasovania, je v modernom štáte nerealizovateľná. Priamu demokraciu treba chápať ako prvky, ktoré sú začlenené do zastupiteľskej demokracie, nie ako samostatné opatrenia.⁴² Priama demokracia sa však nevyučuje so zastupiteľskou demokraciou, práve naopak, dotvára ju, rozvíja a pomáha tam, kde už zastupiteľská demokracia svoju funkciu správne neplní alebo plniť nedokáže.

Vnútna delba zákonodarnej moci medzi občanov a národnú radu zabezpečuje, prostredníctvom obmedzenia výkonu parlamentu priamym výkonom ústavodarnej a zákonodarnej moci občanmi, ochranu a zachovanie demokratickej povahy Slovenskej republiky⁴³

Princípy demokratického a právneho štátu ako množina regulatívnych ideí, ktoré tvoria oporu nášho právneho systému by mali zhmotňovať všetky najdôležitejšie hodnoty, na ktorých je spoločnosť založená. Preto si medzi nimi svoje miesto určite vie obhájiť aj princíp priamej demokracie, ochraňujúci suverenitu ľudu a umožňujúci, aby ľud, ak to bude nevyhnutné a spoločnosťou žiadané, mohol zasiahnuť do výkonu verejnej moci, a využiť svoju moc, ktorú stále drží v rukách.

³⁷ BALOG, B. Päťdesiat odtieňov sivej... v princíпов Slovenskej republiky. In: Princípy v práve. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Bratislava: SAP., 2015, s. 120.

³⁸ Nález Ústavného súdu PL. ÚS 42/95 z 2. mája 1996.

³⁹ SVÁK, J.: Princíp otvorenej spoločnosti a jej ústavnoprávne limity. In: Princípy v práve. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Bratislava: SAP., 2015, s. 38 –39.

⁴⁰ OROSZ, L.: Priama demokracia v Maďarskej republike – právna úprava a aplikačná prax. Justičná revue, 57, 2005, č. 10, s. 1281.

⁴¹ PROCHÁZKA, R. – KÁČER, M.: Teória práva. 1. vydanie, Bratislava, C. H. Beck., 2013, s. 90.

⁴² KLÍMA, K.: Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha: ASPI, a. s., 2006, s. 56.

⁴³ BALOG, B. Päťdesiat odtieňov sivej...v princíпов Slovenskej republiky. In: Princípy v práve. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Bratislava: SAP., 2015, s. 118.

Použitá literatúra:

- ARISTOTELES: Politika, preložil Július Španár, Bratislava: Kalligram, 2006, 302 s. ISBN: 80-7149-840-8.
- BALOG, B. Päťdesiat odtieňov sivej... v princípoch Slovenskej republiky. In: Princípy v práve. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Bratislava: SAP., 2015, s. 113 –120. ISBN: 978-80-89607-34-1.
- BOGUSZAK, J.: Pojetí, druhy a význam právnych princípů. In: Právní obzor, 2003, roč. 86, č. 3, s. 241 - 246.
- CIBULKA, L. A kol. Štátoveda. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. 358 s. ISBN: 978-80-7160-448-8.
- DOMIN, M.: Volebné právo a volebné systémy, Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, 411 s. ISBN: 978-80-8168-634-4.
- DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2004, 811 s. ISBN: 80-89122-05-1.
- GIBA, M. a kol. Ústavné právo. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, 481 s. ISBN: 978-80-7160-502-7.
- KÜHN, Z.: Aplikace práva ve složitých případech: k úloze právních principů v judikatuře. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2002, 419 s. ISBN 80-246-0483-3.
- KLÍMA, K.: Teorie veřejné moci (vládnutí), Praha: ASPI, a.s., 2006, 424 s. ISBN: 80-7357-179-X.
- KROŠLÁK, D.: Ústavné právo. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016, 801 s. ISBN: 978-80-8168-511-8.
- OROSZ, L.: Priama demokracia v Maďarskej republike – právna úprava a aplikačná prax. Justičná revue, 57, 2005, č. 10.
- OROSZ, L. Všeobecné ústavné princípy – základná charakteristika, význam a spôsob ich vyjadrenia v ústavnom systéme Slovenskej republiky. In: Právní obzor, 2003, roč.86, č.4, s. 325 -337.
- PROCHÁZKA, R. – KÁČER, M.: Teória práva. 1. vydanie, Bratislava, C. H. Beck., 2013.
- ROSSEAU, J. J.: O společenské smlouvě neboli o zásadách státního práva. Praha: V. Linhart, 1949, 157 s.
- TRELLOVÁ, L. Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, 228 s. ISBN: 978-80-7160-460-0.

Dostupné na internete:

- KOKKINOGENNIS, I.: I dimokratiki arxi sto isxion Syndagma, dostupné na: <https://curia.gr/i-dimokratiki-arxi-sto-isxion-sintagma/>
- OIKONOMOU, G.N.: I skepsi tu Kastoriadi: Arches, desmi kai diadikasies stin amesi dimokratia dostupné na: <http://www.aftoleksi.gr/2019/12/26/skepsi-kastoriadi-arches-thesmoi-amp-diadikasies-stin-amesi-dimokratia>

Súdne rozhodnutia:

- Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. PL. ÚS 42/95 z 2. mája 1996
- Nález Ústavného súdu SR, sp. zn. I. ÚS 60/97 z 22. januára 1998
- Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 4/2016 z 10. mája 2017
- Nález Ústavného súdu PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017

Kontaktné údaje:

Mgr. Mária Bezáková
maria.bezakova@flaw.uniba.sk, Tel.: +421 905 690 962
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Šafárikovo nám.6, 810 00 Bratislava
Slovenská republika

ÚSTAVNOPRÁVNE VÝCHODISKÁ PRIAMEJ DEMOKRACIE NA OBEČNEJ ÚROVNI⁴⁴

Marek Domin

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: Fundamental constitutional principles, without which we cannot speak about democratic elections, includes universal suffrage, equal suffrage, direct suffrage and secret ballot. However, these principles should also be respected in the case of institutions of direct democracy, not excluding a local referendum. Therefore, the subject of the article will be the search for an answer to whether the current legal regulation of local referendum in Slovakia contains a sufficient guarantee of the implementation of the abovementioned constitutional principles.

Abstrakt: Fundamentálnymi ústavnými princípmi, bez ktorých nemôžeme o demokratických voľbách vôbec hovoriť, sú všeobecnosť, rovnosť, priamosť a tajné hlasovanie. Tieto princípy by však mali byť rešpektované aj v prípade inštitútov priamej demokracie, miestne referendum nevynímajúc. Predmetom príspevku preto bude hľadanie odpovede na otázku, či súčasná zákonná úprava miestneho referenda predstavuje dostatočnú garanciu realizácie uvedených ústavných princíпов.

Keywords: direct suffrage, equal suffrage, local referendum, principles of the suffrage, secret ballot, universal suffrage

Kľúčové slová: miestne referendum, priamosť volebného práva, princípy volebného práva, rovnosť volebného práva, tajné hlasovanie, všeobecnosť volebného práva

1. KRÁTKY ÚVOD O ÚSTAVNÝCH PRINCÍPOCH (NIE LEN) VOLEBNÉHO PRÁVA

Za notoriu možno označiť to, že v demokratickom a právnom štáte by voľby mali spĺňať univerzálne akceptované princípy volebného práva, predovšetkým všeobecnosť, rovnosť a tajné hlasovanie, prípadne aj princípy priamosti volebného práva.⁴⁵ Zjednodušene sa dá povedať, že uvedené princípy predstavujú kvalitatívne požiadavky na právnu úpravu volebného práva.⁴⁶ Vyjadrujú totiž požiadavky na to, aby volebné právo patrilo každému, kto je súčasťou dotknutého politického spoločenstva a kto je na správu jeho verejných vecí mentálne spôsobilý; na to, že každý má mať rovnaký počet hlasov s rovnakou váhou, či na to, že volič má hlasovať tak, aby nebolo možné zistiť aké volebné rozhodnutie prijal.

Štyri uvedené princípy volebného práva, ktoré ale vo svojom súhrne úplne nevyčerpávajú požiadavky na voľby v prostredí demokratického a právneho štátu, sú vyjadrené aj v Ústave Slovenskej republiky.⁴⁷ Konkrétne ide o čl. 30, ktorý vo všeobecnosti garantuje právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí, a to nie len nepriamo, prostredníctvom výkonu volebného práva, ale aj priamo, teda prostredníctvom hlasovania v referende. Skúmané princípy sú vyjadrené v prvej vete ods. 3, ktorá znie nasledovne: „*Volebné právo je všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním.*“ Štyri uvedené princípy, berúc do úvahy predovšetkým jazykový výklad, je potrebné v prvom rade interpretovať ako princípy nepriamej formy účasti na správe verejných vecí, čiže ako princípy výkonu volebného práva *stricto sensu*. Môžeme si preto položiť otázku, či sa uvedené ústavné princípy dajú aplikovať aj na priamy spôsob účasti na správe verejných vecí, čiže aj na inštitúty priamej demokracie. V našom prípade nás bude zaujímať predovšetkým ich aplikácia na hlasovanie v miestnom referende, ktoré je predpokladané v čl. 67 Ústavy ako jeden zo spôsobov uskutočňovania územnej samosprávy na úrovni obce.

Ústava samotná nám výslovnú odpoveď na položenú otázku nedáva. Rovnako „mlčí“ aj zákon o obecnom zriadení,⁴⁸ ktorý predstavuje platnú zákonnú úpravu tak predmetu miestneho referenda, ako aj jeho organizácie a priebehu. Prípadnej aplikovateľnosti ústavných princíпов volebného práva *stricto sensu* aj na hlasovanie v referende, osobitne v miestnom referende, sa komentáre k Ústave,⁴⁹ komentár k zákonu o obecnom zriadení,⁵⁰ učebnice ústavného (štátneho) práva⁵¹ či vybrané monografie⁵² prakticky nevenujú. Dôvodov môže byť viacero. Na jednej strane

⁴⁴ Príspevok bol vypracovaný v rámci projektu VEGA 1/0757/20 Prostriedky priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí.

⁴⁵ Princíp priamosti je uvedený separátne z dôvodu, že na ňom často netrvajú ani medzinárodné zmluvy zakotvujúce princípy volebného práva. Nie je vyjadrený ani v čl. 21 ods. 3 Listiny základných práv a slobôd, ktorá sa uvádza ústavným zákonom č. 23/1991 Zb.

⁴⁶ Porovnaj DOMIN, M.: Všeobecnosť volebného práva v Slovenskej republike a jej materiálne zabezpečenie, s. 30.

⁴⁷ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

⁴⁸ Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

⁴⁹ Porovnaj ČIČ, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky, s. 226 a nasl. a s. 423 a nasl. a DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax, s. 705 a nasl. a s. 1055 a nasl.

⁵⁰ Porovnaj TEKELI, J. – HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár, s. 416 a nasl.

⁵¹ Porovnaj napr. BRÖSTL, A. a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky, s. 174 a nasl.; GIBA, M. a kol.: Ústavné právo, s. 348 a nasl.; KROŠLÁK, D. a kol.: Ústavné právo, s. 714; POSLUCH, M. – CIBULKA, L.: Štátne právo Slovenskej republiky, s. 287 či PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, L.: Štátne právo Slovenskej republiky, s. 198 a nasl.

⁵² Porovnaj napr. TRELLOVÁ, L.: Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy, s. 137 a nasl.

môže byť dôvodom to, že tieto princípy na hlasovanie v referende aplikovateľné jednoducho nie sú, na strane druhej však dôvodom môže byť i to, že aplikovateľné sú a že je to taká samozrejmosť, že sa o nej netreba osobitne zmieňovať. Autor tohto príspevku sa prikláňa skôr k druhej z načrtnutých alternatív.

Aj napriek absencii výslovnej ústavnej a zákonnej úpravy možno v prospech kladnej odpovede na položenú otázku uviesť aj niekoľko vecných argumentov. V prvom rade ide o to, že hlasovanie v referende, vrátane toho miestneho, rovnako ako hlasovanie vo voľbách, (1) predstavuje uplatnenie rovnakého Ústavou garantovaného práva, t. j. práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí.⁵³ V rozpore s uvedeným nemôže byť ani to, že Ústava v čl. 67 ods. 1 miestne referendum vymedzuje ako jednu z foriem uskutočňovania územnej samosprávy. Aj uskutočňovanie územnej samosprávy je totiž správou verejných vecí, len nie verejných vecí týkajúcich sa štátu, ale verejných vecí týkajúcich sa dotknutého subjektu územnej samosprávy, v našom prípade obce. Pod správou vecí verejných je preto potrebné rozumieť aj účasť fyzických osôb na politickom živote v obciach.⁵⁴ Uvedené v minulosti potvrdil aj Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“), keď uviedol, že „*pod správou verejných vecí je potrebné rozumieť účasť občana na politickom živote štátu, správe štátu a na správe verejných záležitostí v obciach.*“⁵⁵

V prospech nášho záveru svedčí aj to, že (2) neexistuje žiadny racionálny dôvod pre to, aby požiadavka na priznanie práva hlasovať každej osobe tvoriacej dotknuté politické spoločenstvo; požiadavka na to, aby každý hlasujúci mal rovnaký počet hlasov či požiadavka na to, aby každý hlasoval tak, aby nebolo možné zistiť jeho rozhodnutie, nemali byť vyžadované aj v prípade hlasovania v referende, vrátane toho miestneho.

A napokon, (3) štyri skúmané ústavné princípy v podobe „zásad“ *expressis verbis* vyjadruje aj volebný kódex,⁵⁶ a to vo svojej prvej časti (§ 2), ktorej ustanovenia sú aplikovateľné nie len všetky druhy volieb, ale aj na celoštátne referendum, ktoré je, podobne ako miestne referendum, nástrojom priamej demokracie. Za prekážku pritom nemožno označiť ani to, že predmetné ustanovenie hovorí o „voľbách“, pretože hneď prvé ustanovenie volebného kódexu (§ 1) pojem „voľby“ zavádza ako legislatívnu skratku pokrývajúcu aj celoštátne referendum.

Pre porovnanie, česká zákonná úprava miestneho referenda, ktorú predstavuje zákon č. 22/2003 Zb. o miestnom referende a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, štyri nami skúmané princípy *expressis verbis* uvádza. Ustanovenie § 3 citovaného zákona totiž znie nasledovne: „*Miestne referendum sa koná tajným hlasovaním na základe všeobecného, rovného a priameho hlasovacieho práva.*“

Keďže sme dospeli k záveru, že všeobecnosť, rovnosť, priamosť a tajné hlasovanie možno považovať nie len za princípy volebného práva *stricto sensu*, ale aj za princípy vyžadované pri výkone práva hlasovať v referende, v ďalších častiach príspevku ich budeme skúmať práve z pohľadu hlasovania v referende, konkrétne miestnom referende. Zameriame na hľadanie odpovede na otázku, či súčasná zákonná úprava miestneho referenda predstavuje dostatočnú garanciu realizácie uvedených ústavných princípov. Okrem samotného znenia zákonnej úpravy sa v druhej časti príspevku pozrieme aj na to, ako, a či vôbec, kvarteto ústavných princípov reflektujú aj právne predpisy vybraných obcí upravujúcich podrobnosti o organizácii a priebehu miestneho referenda.

2. VŠEOBECNOSŤ, ROVNOSŤ, PRIAMOSŤ A TAJNÉ HLASOVANIE VERZUS ZÁKONNÁ ÚPRAVA MIESTNEHO REFERENDA

V úvodnej časti príspevku sme ustálili, že ústavné princípy všeobecnosti, rovnosti, priamosti a tajného hlasovania by sa mali aplikovať nie len v prípade volieb *stricto sensu*, ale aj v prípade hlasovania v referende, vrátane toho miestneho. V nasledujúcej časti postupne upriamime pozornosť na jednotlivé z uvedených princípov, a to predovšetkým z pohľadu toho, či ich existujúca zákonná úprava miestneho referenda reflektuje a garantuje ich praktické naplnenie.

a. Všeobecnosť

Princíp všeobecnosti volebného práva identifikuje okruh subjektov, ktorým volebné právo patrí, resp. ktorým by volebné právo patriť malo. Ako sme už naznačili v úvode, o všeobecnosti volebného práva môžeme hovoriť vtedy, pokiaľ právo voliť patrí skutočne každému, kto je súčasťou dotknutého politického spoločenstva, ktoré si prostredníctvom volieb spravuje svoje verejné záležitosti, a súčasne je na výkon volebného práva i správu verejných vecí dostatočne mentálne spôsobilý.⁵⁷ Ak si princíp všeobecnosti aplikujeme na podmienky miestneho referenda, mal by nám hovoriť to, komu patrí alebo komu by malo patriť právo v miestnom referende hlasovať.

Naplnenie ústavného princípu všeobecnosti je v prípade miestneho referenda problematické už len z toho hľadiska, že **zákon o obecnom zriadení to, komu právo hlasovať v miestnom referende má patriť, výslovne neustanovuje**. Priamo z textu zákona možno vyvodíť len jednu podmienku, a to, že musí ísť o obyvateľa obce. Obyvateľa obce zákon v § 3 ods. 1 definuje ako osobu, ktorá má území obce trvalý pobyt. Keďže rozhodujúcim kritériom je príslušnosť k obci definovaná inštitútom trvalého pobytu, právo hlasovať v miestnom referende by malo patriť tak občanom Slovenskej republiky, ako aj cudzincom.

Ďalšie podmienky definujúce subjekty, ktorým by právo hlasovať v miestnom referende malo patriť, zákon o obecnom zriadení rieši len prostredníctvom odkazu na osobitný predpis. Ustanovenie § 3 ods. 7 totiž uvádza, že „*pravidlá spôsobilosti výkonu oprávnení v odseku 2 písm. a) a b) upravuje osobitný predpis.*“ V našom prípade ide práve o „oprávnenie“ uvedené v ustanovení § 3 ods. 2 písm. b), ktoré zakotvuje právo obyvateľa obce hlasovať v miestnom referende. Osobitným predpisom, na ktorý zákon o obecnom zriadení odkazuje, je v súčasnosti už spomínaný volebný kódex. Súčasťou poznámky odkazujúcej na volebný kódex však nie je konkrétne ustanovenie

⁵³ Zhodne aj BRÖSTL, A. a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky, s. 141.

⁵⁴ OROSZ, L. a kol.: Volebné právo, s. 262.

⁵⁵ Porovnaj nález Ústavného súdu z 27. apríla 2000, sp. zn. II. ÚS 9/2000.

⁵⁶ Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

⁵⁷ Porovnaj DOMIN, M.: Všeobecnosť volebného práva v Slovenskej republike a jej materiálne zabezpečenie, s. 84.

alebo ustanovenia, ktoré by sa mali na vymedzenie subjektov oprávnených hlasovať v miestnom referende aplikovať. Z povahy vecí však určite pôjde o ustanovenie § 3 volebného kódexu, ktoré pre právo hlasovať ustanovuje podmienku dovŕšenia veku 18 rokov.

Avšak, nie už tak jednoznačné je to, či má byť výkon práva hlasovať v miestnom referende podmienený aj prekážkami práva voliť, ktoré sú predmetom § 4 volebného kódexu. K záveru, že prekážky výkonu aktívneho volebného práva ustanovené vo volebnom zákone by sa mali aplikovať aj na hlasovanie v miestnom referende, sa prikláňajú napr. I. Palúš a L. Somorová.⁵⁸ Čo sa týka konkrétnych prekážok, volebný kódex v platnom a účinnom znení obsahuje dve prekážky výkonu práva voliť. Okrem obmedzenia osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia, t. j. prekážky spoločnej pre všetky druhy volieb, je to aj výkon trestu odňatia slobody uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu. Táto prekážka sa však týka len volieb do orgánov územnej samosprávy, vrátane volieb do orgánov samosprávy obcí. Keďže miestne referendum má, pokiaľ ide o kategóriu subjektov s právom hlasovať resp. voliť, najbližšie práve k voľbám do orgánov samosprávy obcí, pravdepodobne by sa na hlasovanie v miestnom referende mala aplikovať aj druhá z uvedených prekážok.

Ku skutočnému naplneniu princípu všeobecnosti, tak všeobecnosti volebného práva *stricto sensu*, ako aj všeobecnosti práva hlasovať v miestnom referende, však nestačí len to, že právny predpis právo hlasovať formálne prizná čo možno najširšiemu okruhu subjektov. Princíp všeobecnosti totiž musí byť rešpektovaný aj v materiálnej (praktickej) rovine. Právna úprava by teda mala byť taká, aby umožnila skutočný výkon práva hlasovať čo možno najširšiemu okruhu oprávnených subjektov.

Jedným zo základných predpokladov pre reálnu možnosť uplatnenia volebného práva i práva hlasovať v referende je vhodné určenie volebnej resp. referendovej miestnosti, a to tak jej polohou, ako aj jej dispozíciami. Nevhodná poloha či dispozície miestnosti by totiž praktický výkon práva hlasovať u niektorých osôb, aj napriek tomu, že im právo hlasovať v miestnom referende formálne patrí, mohli znemožniť. Právna úprava by taktiež nemala zabúdať napríklad na osoby, ktoré môžu mať problém dostať sa do akejkoľvek referendovej miestnosti. Môže ísť, okrem iného, napríklad o osoby, ktoré vzhľadom na nepriaznivý zdravotný stav nie sú spôsobilé fyzicky do miestnosti prísť. V prípade volieb a uplatnenia volebného práva *stricto sensu* volebný kódex uvedené praktické okolnosti do značnej miery predpokladá a preto umožňuje nie len hlasovanie vo volebnej miestnosti, ale aj mimo nej, a to do prenosnej volebnej schránky, teda v podstate aj priamo u voliča doma.⁵⁹

Zákon o obecnom zriadení však, na rozdiel od volebného kódexu, **neobsahuje žiadne ustanovenia predpokladajúce praktické uľahčenie výkonu práva hlasovať v miestnom referende.** Neobsahuje teda ustanovenia, ktoré by sledovali materiálnu realizáciu princípu všeobecnosti.

b. Rovnosť

Ustanovenie čl. 30 ods. 3 Ústavy na druhom mieste, hneď za princípom všeobecnosti, uvádza princíp rovnosti volebného práva. Pravdepodobne to nebude náhoda, keďže oba princípy sú navzájom úzko previazané. Zatiaľ čo princíp všeobecnosti nám hovorí o tom, kto sa volieb môže zúčastniť, princíp rovnosti zas hovorí o význame hlasu voliča zúčastneného na voľbách. Princíp rovnosti možno taktiež považovať za transformáciu všeobecného princípu rovnosti ľudí v právoch do sféry volebného práva,⁶⁰ v našom prípade aj do sféry práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí obce priamou formou.

Princíp rovnosti volebného práva výstižne charakterizoval aj Ústavný súd.⁶¹ Rovnosť volebného práva, pokiaľ ide o rovinnú aktívneho volebného práva, podľa neho znamená, že každý volič má mať rovnaké právne postavenie, z čoho vyplýva, že každý volič má mať jeden hlas alebo rovnaký počet hlasov a že hlas každého voliča má mať rovnakú váhu (hodnotu). Zatiaľ čo prvá z uvedených požiadaviek (rovnaký počet hlasov) predstavuje tzv. formálnu stránku rovnosti volebného práva, druhú z požiadaviek (rovnaká váha hlasov) možno označiť za tzv. materiálnu stránku rovnosti volebného práva. Z načrtnutého vymedzenia následne vyplýva, že rovnosť môže byť narušená formálne alebo materiálne. Zatiaľ čo v prípade formálneho narušenia rovnosti majú niektorí voliči viac hlasov než ostatní, v prípade materiálneho narušenia rovnosti ide o odlišnú váhu hlasov niektorých voličov, ktorá je spôsobená predovšetkým konštrukciou volebných obvodov, teda počtom voličov pripadajúcich na jeden volený mandát.

Rovnako ako princíp všeobecnosti, aj princíp rovnosti je aplikovateľný aj na právo hlasovať v referende, vrátane toho miestneho. Do popredia však vystupuje len formálna stránka rovnosti. V prípade hlasovania v referende materiálne narušenie rovnosti, so zreteľom na povahu referendového hlasovania, nepriechádza do úvahy. V prípade referenda ako nástroja priamej demokracie totiž nedochádza k obsadzovaniu žiadnych volených mandátov. Zákonná úprava miestneho referenda by tak mala zabezpečiť len to, aby nedochádzalo k narušeniu formálnej rovnosti, teda aby nedochádzalo k tomu, že niektorí hlasujúci budú mať viac hlasov než ostatní. Väčší počet hlasov pritom nemusí byť dôsledkom len výslovnej právnej úpravy, ale môže byť aj dôsledkom praktického priebehu hlasovania. Zákonná úprava miestneho referenda by teda, v ideálnom prípade, mala zabezpečovať to, aby nemohla nastať situácia, že jeden obyvateľ obce bude hlasovať dva razy či dokonca viac krát. K takejto situácii by mohlo dôjsť napríklad v prípade nedostatočne dôsledného vedenia evidencie tých oprávnených obyvateľov obce, ktorí už svoje právo hlasovať využili. Povedané jednoduchšie, mohlo by sa tak stať napríklad v prípade, ak by o realizácii hlasovacieho práva konkrétneho voliča nebol vyhotovený záznam, čím by mu bolo umožnené, aspoň v teoretickej rovine, hlasovať opäť.

Podobne ako v prípade princípu všeobecnosti, ani v prípade **rovnosti zákon o obecnom zriadení neobsahuje žiadne ustanovenia, ktoré by boli venované praktickému zabezpečeniu tohto princípu pri uplatnení práva**

⁵⁸ Porovnaj PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, L.: Štátne právo Slovenskej republiky, s. 201. Treba však dodať, že ich názor bol vyslovený v čase, kedy volebný kódex ešte nebol prijatý. Odkazujú preto na osobitný zákon upravujúci voľby do orgánov samosprávy obcí.

⁵⁹ Porovnaj § 24 ods. 7 volebného kódexu.

⁶⁰ Porovnaj aj OROSZ, L. a kol.: Volebné právo, s. 57.

⁶¹ Nález Ústavného súdu z 15. októbra 1998, sp. zn. PL. ÚS 19/98.

hlasovať v miestnom referende.

c. Priamosť

Tretím z princípov volebného práva zakotvených v Ústave je princíp priamosti. Tento princíp sa týka vzťahu medzi voličom a voleným kandidátom, resp. vplyvu vôle voliča na konečný výsledok volieb. Priamosť volebného práva je zachovaná vtedy, pokiaľ medzi voličom na jednej strane a kandidátom (prípadne viacerými kandidátmi uvedenými na kandidátnej listine) na druhej strane nie je žiadny sprostredkovateľ, ktorý by vôľu voliča vyjadrenú na hlasovacom lístku následne modifikoval. Volič teda volí priamo kandidáta (prípadne zoznam kandidátov) a ním prejavovaná vôľa má priamy vplyv na výsledok volieb.

Aplikujúc ústavný princíp priamosti na podmienky referenda, vrátane toho miestneho, nutne dospejeme k záveru, že neuplatnenie tohto princípu by viedlo k popretiu esenciálnej podstaty referenda ako nástroja *priamej* demokracie. Ako je totiž všeobecne známe, priama demokracia, na rozdiel od tej nepriamej realizovanej prostredníctvom volebného práva, spočíva práve v tom, že subjekt priamo rozhoduje o otázke týkajúcej sa správy verejných vecí, v našom prípade o správe verejných vecí v obci. Ak by mal niekto vôľu obyvateľa vyjadrenú v hlasovaní v miestnom referende následne modifikovať, už by sme nemohli o priamej demokracii vôbec hovoriť.

O následnej modifikácii vôle obyvateľa obce prejavenej v hlasovaní v miestnom referende možno, prinajmenšom v istom zmysle, hovoriť v prípade, pokiaľ by výsledky referenda neboli akceptované orgánmi samosprávy obce, či už starostom obce alebo (najmä) obecným zastupiteľstvom, ktoré miestne referendum vyhlasuje. Polemika o záväznosti výsledkov miestneho referenda a s tým spojených dôsledkov však už prekračuje rámec tohto príspevku.

V súvislosti s princípom priamosti, osobitne vo vzťahu k volebnému právu *stricto sensu*, sa neraz hovorí o tom, že v rozpore s týmto princípom by bolo prípadné hlasovanie v zastúpení, napríklad hlasovanie za iného voliča na základe plnej moci.⁶² Zákonná úprava podmienok výkonu volebného takýto spôsobom hlasovania *de lege lata* výslovne nepripúšťa, keďže v ustanovení § 24 ods. 1 volebného kódexu sa uvádza, že „*volič hlasuje osobne, zastúpenie nie je prípustné*“. Avšak, skôr sa možno stotožniť s názorom, že prípadné zavedenie zákonnej možnosti hlasovať aj prostredníctvom zástupcu by nutne nemuselo byť v rozpore s ústavným princípom priamosti volebného práva. Hlasovanie zástupcu voliča by sa totiž nemalo, v ideálnom prípade, považovať za spôsob modifikácie vôle zastúpeného voliča, ale len za akýsi „technický“ nástroj na realizáciu jeho vôle. Nevyhnutným predpokladom by však bolo to, že zástupca bude skutočne hlasovať v súlade s vôľou zastúpeného voliča. Verifikácii tejto skutočnosti však už bráni princíp tajného hlasovania. Pre ilustráciu dodávame, že niektoré právne poriadky hlasovanie prostredníctvom zástupcu skutočne umožňujú.⁶³ Hlasovanie v zastúpení by preto teoreticky mohlo byť predstaviteľné aj v prípade miestneho referenda, aj keď pravdou je, že jeho prípadný prínos by bol pravdepodobne nižší ako pri voľbách predovšetkým celoštátnych, v prípade ktorých by hlasovanie v zastúpení mohlo byť zaujímavé najmä pre tých voličov, ktorí nemajú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky. Naopak, v prípade miestneho referenda by takáto osoba bez trvalého pobytu, už z povahy vecí, ani právo hlasovať nemala.

Ak sa však vrátíme k platnému zneniu **zákona** o obecnom zriadení, ten **neobsahuje žiadne ustanovenia, ktoré by boli venované praktickému zabezpečeniu princípu priamosti v prípade hlasovania v miestnom referende.**

d. Tajné hlasovanie

A napokon, štvrtým z kvarteta fundamentálnych princípov demokratického volebného práva, ktoré by mali byť aplikovateľné aj na prípad hlasovania v miestnom referende, je princíp tajného hlasovania. Účelom tajného hlasovania, vo väzbe na voľbu a výkon volebného práva, je zabezpečiť to, aby nebolo možné zistiť ako volič hlasoval, teda aké volebné rozhodnutie prijal. Ako v minulosti konštatoval aj Ústavný súd, „*tajné hlasovanie je nevyhnutnou zárukou pocitu istoty voliča, že bude môcť byť slobodným pri voľbách aj po voľbách. Má voličovi zabezpečiť nielen to, že ho pri volebnom akte nebude nikto popri „asistencii“ nejakým spôsobom ovplyvňovať, ale aj to, že nikto nezisťuje, ako volil. Sloboda volieb by bola vylúčená v prípade, ak by mal volič potenciálny strach z následkov svojho volebného rozhodnutia.*“⁶⁴

Načrtnutý účel princípu tajného hlasovania je možné bez akýchkoľvek pochybností aplikovať aj na prípad hlasovania v miestnom referende. Aj obyvateľ obce rozhodujúci o dôležitých otázkach života obce a zúčastňujúci sa na jej samospráve by mal mať zaistené to, že svoje rozhodnutie, či už to bude odpoveď „áno“ alebo odpoveď „nie“, bude oštatný prijať slobodne bez obavy z toho, že by za neho mohol byť následne akýmkoľvek spôsobom perzekvovaný. Ak bude mať obyvateľ obce, napríklad hlasujúci za odvolanie starostu, strach z toho, že v prípade neúspechu hlasovania mu to napokon neodvolaný starosta „spočíta“, celkom určite nemôžeme hovoriť o slobodnom výkone práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí obce skrz miestne referendum.

Princíp tajného hlasovania však nepôsobí len vertikálne, teda vo vzťahu k orgánom verejnej moci, ktorým je v prípade miestneho referenda predovšetkým starosta obce a obecné zastupiteľstvo, ale aj horizontálne. Pod horizontálnym pôsobením si treba predstaviť pôsobenie vo vzťahu k ostatným súkromnoprávnym subjektom, čiže oštatným obyvateľom obce.⁶⁵ Slobodný výkon práva hlasovať v miestnom referende by totiž mohol byť popretým aj v dôsledku obáv hlasujúceho obyvateľa z postojov jeho „spoluobčanov“, s ktorými v obci, osobitne v prípade menšej obce, prichádza do styku prakticky každodenne. Ako ilustrujú načrtnuté príklady, potreba zaistenia tajného hlasovania

⁶² Porovnaj napr. DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax, s. 718 alebo KROŠLÁK, D. a kol.: Ústavné právo, s. 340.

⁶³ K príkladom možnosti hlasovať v zastúpení pozri napr. DOMIN, M.: Volebné právo a volebné systémy, s. 186 a nasl.

⁶⁴ Porovnaj uznesenie Ústavného súdu zo 16. marca 2011, sp. zn. PL. ÚS 22/2011.

⁶⁵ Porovnaj nález Ústavného súdu z 20. apríla 2011, sp. zn. I. ÚS 76/2011, ktorý je po generalizácii aplikovateľný aj na hlasovanie v miestnom referende.

je pri miestnom referende azda ešte naliehavejšia ako je to napríklad v prípade celoštátnych volieb.

Zaistenie ochrany slobodného výkonu práva hlasovať v miestnom referende prostredníctvom rešpektovania tajného hlasovania pritom nie je osobitne náročné. Volebný kódex, aplikovateľný okrem iného aj na celoštátne referendum, to zabezpečuje najmä prostredníctvom povinného vybavenia volebnej miestnosti. Aj v prípade miestnosti určenej na hlasovanie v miestnom referende by tak malo platiť, že musí obsahovať osobitný priestor určený na úpravu hlasovacieho lístku a že hlasujúci obyvateľ má úpravu hlasovacieho lístku vykonať práve (a výlučne) v tomto priestore. Dohľad nad dodržiavaním načrtnutého postupu by mala zabezpečovať komisia pre miestne referendum, ktorej zriadenie obecným zastupiteľstvom zákon o obecnom zriadení výslovne predpokladá.⁶⁶

Zriadenie komisie pre miestne referendum, určenej „na hlasovanie a sčítavanie hlasov“, je však jediné, čo zákon o obecnom zriadení na zabezpečenie realizácie princípu tajného hlasovania predpokladá. **Zákon neobsahuje žiadne ďalšie ustanovenia, ktoré by boli zamerané na zaistenie tajného hlasovania** a tým i slobodného výkonu práva hlasovať v miestnom referende.

3. VŠEOBECNOSŤ, ROVNOSŤ, PRIAMOSŤ A TAJNÉ HLASOVANIE V „PRAXI“

V tretej časti príspevku na vybraných príkladoch priblížime, ako, a či vôbec, štyri ústavné princípy (aj) práva hlasovať v referende, ktoré sme rozobrali v predchádzajúcej časti, všeobecne záväzné nariadenia obecnej samosprávy reflektujú. Podrobnosti o organizácii referenda, ktoré zákon o obecnom zriadení neupravuje,⁶⁷ sú totiž v zmysle § 4 ods. 5 citovaného zákona ponechané práve na nariadenie tej-ktorej obce. Prijatie takéhoto všeobecne záväzného nariadenia (ďalej aj len „VZN“) je pritom povinnosťou obce.⁶⁸

Keďže počet obcí (a miest) tvoriacich územnú samosprávu v Slovenskej republike je pomerne veľký, analýza všetkých existujúcich všeobecne záväzných nariadení by prekračovala rámec tohto príspevku. Za reprezentatívnu vzorku sme si preto zvolili osem krajských miest (Bratislava, Trnava, Trenčín, Nitra, Žilina, Banská Bystrica, Prešov a Košice), v prípade ktorých, berúc do úvahy najmä ich veľkosť a spoločensko-politický význam, je pravdepodobnejšie, že právna úprava obsiahnutá vo všeobecne záväznom nariadení bude na kvalitatívne vyššej úrovni než by tak bolo, pri všetkej úcte, v nejakej menšej obci či „dedine“. Keďže v prípade hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy sa nám príslušné VZN prijaté mestským zastupiteľstvom nepodarilo dohľadať (ani e-mailovou žiadosťou adresovanou na Magistrát), ako alternatíva bolo zvolené VZN prijaté miestnym zastupiteľstvom Mestskej časti Bratislava – Staré Mesto.⁶⁹

Ešte pred analýzou jednotlivých ustanovení VZN reflektujúcich ústavné princípy sa žiada dodať, že skúmané VZN (a pravdepodobne to nebudú len tieto) často odkazujú, pokiaľ ide o podrobnosti o organizácii a priebehu hlasovania, na osobitné predpisy, pod ktorými majú na mysli najmä volebné zákony. V prípade tých zo skúmaných VZN, ktoré boli prijaté po kodifikácii volebného práva v roku 2014, ide o odkaz na volebný kódex, v prípade VZN prijatých pred rokom 2014 zas o odkaz na staršiu zákonnú úpravu. Okrem zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí,⁷⁰ ktorý má, z povahy vecí, k miestnemu referendu najbližšie, sa však možno stretnúť aj s odkazom na zákon o voľbách do Národnej rady⁷¹ (VZN mesta Nitra). Zaujímavosťou pritom je, že zákon o obecnom zriadení, ktorý obciam prikazuje upraviť podrobnosti o organizácii miestneho referenda, subsidiárne použitie volebného zákona výslovne nespomína, a to ani v rovine akéhosi „odporúčania“.

Pokiaľ ide o jednotlivé ústavné princípy, skúmané VZN požiadavku na materiálne zabezpečenie **princípu všeobecnosti** skutočne, prinajmenšom do určitej miery, reflektujú. Snažia sa teda o to, aby prístup k hlasovaniu v miestnom referende mal skutočne čo možno najväčší okruh formálne oprávnených subjektov. Ide predovšetkým o tri inštitúty: možnosť dodatočného zápisu do zoznamu oprávnených hlasujúcich priamo v referendovej miestnosti (VZN miest Trnava a Košice či mestskej časti Bratislava – Staré Mesto); možnosť hlasovania za pomoci asistenta v prípade zdravotného postihnutia či neschopnosti čítať a písať (VZN miest Trnava, Prešov či Košice) a možnosť hlasovania aj mimo referendovej miestnosti do prenosnej schránky (VZN miest Trnava, Košice a Žilina a mestskej časti Bratislava – Staré Mesto). V uvedených prípadoch, najmä pri možnosti hlasovania za pomoci asistenta a hlasovania do prenosnej schránky, skúmané VZN prakticky doslova „kopírujú“ právnu úpravu obsiahnutú vo volebnom zákone. Niektoré zo skúmaných VZN síce žiadnu z uvedených možností vo svojom texte výslovne nemajú, no obsahujú aspoň odkaz na primerané použitie ustanovení volebného zákona.

V súvislosti s princípom všeobecnosti však stojí za zmienku skutočnosť, že niektoré zo skúmaných VZN

⁶⁶ Porovnaj § 11a ods. 6 zákona o obecnom zriadení.

⁶⁷ Žiadne podrobnosti o organizácii miestneho referenda neupravujú ani ďalšie dva osobitné predpisy, ktoré konanie miestneho referenda predpokladajú. Ide o zákon Slovenskej národnej rady č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov a zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov.

⁶⁸ Zhodne aj TEKELI, J. – HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár, s. 438.

⁶⁹ Predmetom analýzy tak boli nasledujúce VZN: všeobecne záväzné nariadenie mesta Banská Bystrica č. 14/2010, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o organizácii miestneho referenda; všeobecne záväzné nariadenie mesta Košice č. 162 z r. 2015 o organizácii referenda mesta Košice; všeobecne záväzné nariadenie mesta Nitra č. 3/2010 o spôsobe vykonania miestneho referenda; všeobecne záväzné nariadenie mesta Prešov č. 2/2019 o podrobnostiach organizácie miestneho referenda a zhromaždeniach obyvateľov mesta Prešov; všeobecne záväzné nariadenie mesta Trenčín č. 2/2009 o miestnom referende; všeobecne záväzné nariadenie mesta Trnava č. 366 z r. 2010 o organizácii miestneho referenda; všeobecne záväzné nariadenie mesta Žilina z r. 2016 o organizácii miestneho referenda v meste Žilina a všeobecne záväzné nariadenie mestskej časti Bratislava – Staré Mesto č. 10/2018, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o organizácii miestneho referenda.

⁷⁰ Zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov.

⁷¹ Zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

výslovne uvádzajú to, komu právo hlasovať v miestnom referende patrí. Spravidla ide o vymedzenie prostredníctvom inštitútu „obyvateľstva“, ktorý je definovaný skrz trvalý pobyt a s odkazom na osobitný predpis, ktorým je volebný zákon (napr. VZN mesta Košice). Osobitne problematickým je však VZN mesta Trnava, ktoré okruh subjektov, ktorým by právo hlasovať v miestnom referende malo patriť, vymedzuje v rozpore so zákonom a dokonca aj Ústavou. V čl. 2 ods. 3 sa totiž uvádza, že „*právo hlasovať v referende majú občania Slovenskej republiky, ktorí majú v meste Trnava trvalý pobyt a najneskôr v deň volieb (sic!) dovŕšili 18 rokov veku.*“ Uvedené vymedzenie však vôbec nepredpokladá, že by právo hlasovať mali mať aj tí obyvatelia s trvalým pobytom v meste, ktorí sú cudzincami. Z ústavnej konštrukcie samosprávy obce (čl. 64a v spojení s čl. 30 ods. 1) však nepochybne vyplýva, že personálnym substrátom obce ako politického spoločenstva sú aj cudzinci s trvalým pobytom v obci. Ďalším problematickým bodom sú aj prekážky výkonu práva hlasovať v miestnom referende. VZN mesta Trnava pozná až štyri, ktoré vychádzajú zo zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí, ktorý bol platný v čase prijímania daného VZN. V súčasnosti je problematickou prinajmenšom prekážka formulovaná ako „*pozbavenie alebo obmedzenie spôsobilosti na právne úkony*“, keďže Ústavný súd v roku 2017 rozhodol o neústavnosti prekážky formulovanej ako „*pozbavenie spôsobilosti na právne úkony*“, ktorá bola obsiahnutá vo volebnom kódexe.⁷² Načrtnutý príklad prispieva k záveru, že by nebolo „zlé“, keby okruh subjektov, ktorým právo hlasovať v miestnom referende má patriť, bol výslovne a jednoznačne vymedzený priamo v zákone o obecnom zriadení.

Čo sa týka **princípu rovnosti**, v prípade referenda ako nástroja priamej demokracie, ako sme už naznačili, prichádza do úvahy jedine jeho formálne narušenie, keďže materiálna stránka sa týka konštrukcie volebných obvodov, čo je otázka pri organizácii referenda, vrátane toho miestneho, z povahy veci vylúčená. Pokiaľ ide o počet hlasov, t. j. otázku nesporne spojenú s formálnou stránkou rovnosti, žiadne zo skúmaných VZN výslovne neustanovuje, že každý z oprávnených hlasujúcich má pri hlasovaní v miestnom referende mať len jeden hlas.

Avšak, určité ustanovenia reflektujúce požiadavku na (formálnu) rovnosť práva hlasovať v miestnom referende v textoch skúmaných VZN predsa len prítomné sú. Vo väčšine z nich je obsiahnuté ustanovenie prikazujúce okrskovej komisii zaznamenať účasť oprávneného hlasujúceho v zozname voličov, čím sa sleduje vylúčenie teoretickej možnosti jeho opätovného hlasovania. VZN mesta Trenčín navyše v čl. 5 výslovne uvádza, že „*každý hlasujúci môže byť zapísaný len v jednom hlasovacom zozname a to len raz.*“ To isté VZN obsahuje aj ďalšie ustanovenie venované rovnosti práva hlasovať. V rámci úpravy sčítavania hlasov sa totiž píše, že ak boli v jednej obálke dva alebo viaceré hlasovacie lístky upravené rovnakým spôsobom, hlasovanie sa považuje za platné, avšak počíta sa len jeden z takýchto hlasovacích lístkov.

Pokiaľ ide o **princíp priamosti**, ak by sme akceptovali tézu, že jeho porušením by bolo aj prípadné hlasovanie v zastúpení, čo sme v rámci predchádzajúcej časti príspevku do značnej miery zrelativizovali, dá sa konštatovať, že skúmané VZN sa priamosti práva hlasovať v miestnom referende do určitej miery venujú. Všetky zo skúmaných VZN totiž obsahujú ustanovenie (prakticky totožné), v zmysle ktorého sa v miestnom referende hlasuje osobne a zastúpenie nie je prípustné. VZN mesta Trenčín navyše obsahuje aj ustanovenie, ktoré výslovne zakazuje členom okrskovej komisie upravovať hlasovacie lístky. Takéto konanie, hoci by v praxi bolo pravdepodobne motivované najmä snahou pomôcť hlasujúcemu, by totiž mohlo byť vyhodnotené ako následná modifikácia vôle hlasujúceho, čiže ako porušenie princípu priamosti.

A napokon, skúmané VZN sa do značnej miery snažia zabezpečiť aj **princíp tajného hlasovania**. To prešovské dokonca *expressis verbis* uvádza, že „*hlasovanie je tajné*“. Čo sa týka konkrétneho spôsobu, ktorým sa VZN snažia tajné hlasovanie garantovať, je to buď tak, že predpokladajú osobitný priestor, v ktorom má k úprave hlasovacieho lístku prísť (VZN miest Trnava, Košice, Prešov a Žilina a mestskej časti Bratislava – Staré Mesto) alebo (aj) tak, že hlasujúcemu prikazujú, aby hlasovací lístok pred jeho vložením do hlasovacej schránky preložil tak, aby nebol viditeľný spôsob jeho úpravy (VZN miest Trnava, Trenčín či Žilina). Osobitným prípadom je príkaz týkajúci sa nie úpravy ale až vloženia hlasovacieho lístku do schránky tak, aby nebol viditeľný spôsob jeho úpravy (VZN mesta Banská Bystrica). V prípade, pokiaľ VZN výslovne predpokladá osobitný priestor slúžiaci na úpravu hlasovacieho lístku, jeho nevyužitie hlasujúcim obyvateľom sankcionuje tým, že mu hlasovanie nebude umožnené. (VZN miest Košice a Žilina a mestskej časti Bratislava – Staré Mesto). Aj v prípade VZN mesta Nitra, ktoré neobsahuje žiadnu výslovnú úpravu garantujúcu tajnosť hlasovania, však možno hovoriť o zabezpečení tohto princípu, aj keď, podobne ako v prípade princípu všeobecnosti, len odkazom na primerané použitie pravidiel obsiahnutých vo volebných zákonoch, vrátane tých, ktoré upravujú priebeh hlasovania. Samozrejme, takýto spôsob, ktorý by sa dal označiť aj za akési uľahčovanie si legislatívnej práce, má svoje riziká, týkajúce sa najmä správnej interpretácie a aplikácie ustanovení, na ktoré sa odkazuje. Osobitne problematické je to aj z dôvodu, že VZN mesta Nitra, ktoré bolo prijaté ešte v roku 2010, neodkazuje na v súčasnosti platnú zákonnú úpravu.

ZÁVER

Na úvod príspevku sme ozrejmili, prečo by všeobecne akceptované ústavné princípy volebného práva, menovite všeobecnosť, rovnosť, priamosť a tajné hlasovanie, mali byť aplikovateľné aj na hlasovanie v referende, vrátane miestneho referenda realizovaného ako súčasť uskutočňovania územnej samosprávy v obci. Následne sme sa zamerali na to, ako a či vôbec súčasná zákonná úprava miestneho referenda uvedené ústavné princípy reflektuje a garantuje.

V rámci druhej časti príspevku sme dospeli k záveru, že zákon o obecnom zriadení, ktorý predstavuje základnú zákonnú úpravu organizácie a priebehu miestneho referenda, sa premietnutiu štyroch ústavných princípov do referendovej praxe vôbec nevenuje. Nie len že zákon samotný neobsahuje žiadne inštitúty, ktoré by praktickú realizáciu predmetných princípov garantovali, taktiež neodkazuje ani na primeranú aplikáciu iných právnych predpisov, najmä volebného kódexu, ktorý takéto ustanovenia, viažuce sa v prvom rade na voľby *stricto sensu*, pozná. Garantovanie praktického naplnenia ústavných princípov volebného práva i práva hlasovať v referende je teda

⁷² Porovnaj nález Ústavného súdu z 22. marca 2017, sp. zn. PL. ÚS 2/2016.

prenesené na plecia jednotlivých samospráv. Sú to totiž obecné zastupiteľstvá, ktoré v zmysle zákona o obecnom zriadení majú vo svojich všeobecne záväzných nariadeniach podrobnosti o organizácii miestneho referenda upraviť.

Neexistenciu zákonnej úpravy garantujúcej ústavné princípy všeobecnosti, rovnosti, priamosti a tajného hlasovania jednotlivé VZN upravujúce podrobnosti o organizácii a priebehu miestneho referenda do určitej miery skutočne suplujú. Ako už bolo preukázané na našej malej vzorke, ide predovšetkým o ustanovenia zabezpečujúce princíp všeobecnosti a princíp tajného hlasovania. Avšak, súčasťou skúmaných VZN sú aj ustanovenia snažiace sa o reflektovanie ostatných ústavných princípov. Problémom ponechania podrobnej úpravy organizácie a priebehu miestneho referenda na VZN jednotlivých obcí je však ich obsahová rôznorodosť. Aj keď viaceré ustanovenia sú podobné či dokonca až totožné, aj v rámci nami skúmanej malej vzorky sme našli niekoľko odlišností. Jednou z nich je aj to, že niektoré VZN, v závislosti od času kedy boli prijaté, ešte odkazujú na primerané použitie ustanovení už neplatného zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí či dokonca zákona o voľbách do Národnej rady, zatiaľ čo iné už odkazujú na platný volebný kódex. Ani tým sa však výpočet problémov nekončí. Osobitne problematickým je napríklad aj vymedzenie subjektov oprávnených hlasov v miestnom referende v meste Trnava, ktoré je možné označiť dokonca za protiústavné.

Nedostatky právnej úpravy organizácie a priebehu miestneho referenda, ktoré sme načrtli, je možné riešiť jedine v rovine *de lege ferenda*. Za účelom zjednotenia podstatných náležitostí organizácie a priebehu miestneho referenda, predovšetkým vo vzťahu ku garantovaniu štyroch kľúčových ústavných princípov, prichádzajú do úvahy v zásade tri riešenia.

Prvým riešením je (1) doplnenie zákona o obecnom zriadení o príkaz adresovaný obciam, že pri organizácii a priebehu referenda sa majú primerane použiť ustanovenia volebného kódexu, čo niektoré z analyzovaných VZN už predpokladajú aj dnes. Použitie *analogia legis*, teda analogickú aplikáciu volebného zákona, v minulosti dokonca „odobril“ aj Ústavný súd.⁷³ Druhým možným riešením, ktoré je podľa nášho názoru riešením lepším, je (2) podrobnejšia úprava vybraných otázok organizácie a priebehu miestneho referenda priamo v zákone o obecnom zriadení. Aj napriek viacerým podobnostiam totiž hlasovanie v miestnom referende a hlasovanie vo voľbách nemožno úplne, a to ani z organizačného hľadiska, stotožniť. Toto riešenie by nie len rešpektovalo osobitosti hlasovania v referende, ale predchádzalo by aj interpretačným sporom, ktoré by mohli prameniť z „primeranej“ aplikácie ustanovení volebného kódexu. Načrtnuté riešenie by pritom nemuselo úplne poprieť možnosť jednotlivých obcí upraviť si podrobnosti vo vlastných VZN, len by sa stanovil nevyhnutný rámec, ktorý by obecné zastupiteľstvá museli rešpektovať. A do tretice, alternatívou by bola aj (3) úprava podrobností o organizácii a priebehu miestneho referenda v osobitnom predpise. Súčasťou zákona o obecnom zriadení by tak zostali v zásade len ustanovenie týkajúce sa predmetu miestneho referenda a dôvodov pre jeho vyhlásenie, zatiaľ čo podrobnosti o organizácii a priebehu by sa ponechali na osobitný predpis. Súčasťou takéhoto osobitného predpisu by mohla byť aj úprava organizácie a priebehu referenda na území vyššieho územného celku (samosprávneho kraja) a dokonca aj celoštátneho referenda predpokladaného v piatej hlave Ústavy. Takouto úpravou, ktorá nie je našim originálnym riešením,⁷⁴ by tak došlo k vytvoreniu akéhosi referendového kódexu, ktorý by ako ďalší procesný predpis existoval popri volebnom kódexe.

V prospech snahy o kvalitnejšiu zákonnú úpravu miestneho referenda, či už obsiahnutú v zákone o obecnom zriadení alebo v osobitnom zákone, svedčí aj to, že pri striktné jazykovom výklade totiž možno z čl. 67 ods. 1 Ústavy vyvodíť priorizáciu miestneho referenda pred uskutočňovaním územnej samosprávy orgánmi obce.⁷⁵ Platí to aj napriek tomu, že v doterajšej aplikačnej praxi má miestne referendum (zatiaľ) skôr charakter doplnkového mechanizmu k permanentne fungujúcim voleným orgánom obce.⁷⁶ Dôvodom takého stavu však môžu byť práve aj existujúce nedostatky v zákonnej úprave. Je pritom škoda, že týmto nedostatkom doposiaľ v legislatívnej praxi nebola venovaná dostatočná pozornosť. Priama demokracia, pri splnení podmienky dostatočne kvalitnej a „úplnej“ zákonnej úpravy, totiž má výrazne priaznivejšie podmienky pre svoje reálne uplatnenie práve v prostredí obce, a to vzhľadom na rozsah obecného spoločenstva, tak územný ako aj čo do počtu potenciálne zúčastnených osôb.⁷⁷

Použitá literatúra:

- BRÖSTL, A. a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Plzeň: Aleš Čenek, 2015.
ČIČ, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Bratislava: Eurokódex, 2012.
DOMIN, M.: Všeobecnosť volebného práva v Slovenskej republike a jej materiálne zabezpečenie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018.
DOMIN, M.: Volebné právo a volebné systémy. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017.
DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C. H. Beck, 2015.
GIBA, M. a kol.: Ústavné právo. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019.
KROŠLÁK, D. a kol.: Ústavné právo. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016.
KRUNKOVÁ, A.: Samospráva a priama demokracia – teoretické východiská. In: STUDIA IURIDICA Cassoviensia, 2016, č. 1, s. 81-91.

⁷³ V uznesení z 22. júla 2004, sp. zn. IV. ÚS 219/04, Ústavný súd uviedol: „Spôsob vykonania miestneho referenda neupravuje osobitný zákon. Preto je pri nedostatku právnej úpravy postupu orgánov územnej samosprávy a orgánov určených na vykonanie referenda nevyhnutná *analogia 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 (...).“

⁷⁴ Podobný názor už v minulosti prezentoval napr. L. Orosz. Porovnaj OROSZ, L. – MOLEK, P. – SVÁK, J. – ŠIMÍČEK, V.: Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike, s. 292.

⁷⁵ SREBALOVÁ, M. – TRELLOVÁ, L. – PAPÁČOVÁ, I.: Priama účasť obyvateľov na samospráve obce na rázcestí, s. 154.

⁷⁶ Porovnaj TEKELI, J. – HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár, s. 418.

⁷⁷ Zhodne aj KRUNKOVÁ, A.: Samospráva a priama demokracia – teoretické východiská, s. 81.

OROSZ, L. – MOLEK, P. – SVÁK, J. – ŠIMÍČEK, V.: Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike. Bratislava : C. H. Beck, 2016.
OROSZ, L. a kol.: Volebné právo. Košice: UPJŠ, 2015.
PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, Ľ.: Štátne právo Slovenskej republiky. Košice: UPJŠ, 2011.
POSLUCH, M. – CIBULKA, Ľ.: Štátne právo Slovenskej republiky. Šamorín: Heuréka, 2009.
SREBALOVÁ, M. – TRELLOVÁ, L. – PAPÁČOVÁ, I.: Priama účasť obyvateľov na samospráve obce na rázcestí. In: PAPÁČOVÁ, I. (ed.): Verejná správa na rázcestí. Bratislava: PF UK, 2018, s. 152-157.
TEKELI, J. – HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014.
TRELLOVÁ, L.: Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018.

Použité právne akty:

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.
Listina základných práv a slobôd, ktorá sa uvádza ústavným zákonom č. 23/1991 Zb.
Zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov.
Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.
Zákon Slovenskej národnej rady č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov.
Zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov.
Zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
Zákon (Parlamentu Českej republiky) č. 22/2003 Zb. o miestnom referende a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
Všeobecne záväzné nariadenie mesta Banská Bystrica č. 14/2010, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o organizácii miestneho referenda.
Všeobecne záväzné nariadenie mesta Košice č. 162 z r. 2015 o organizácii referenda mesta Košice.
Všeobecne záväzné nariadenie mesta Nitra č. 3/2010 o spôsobe vykonania miestneho referenda.
Všeobecne záväzné nariadenie mesta Prešov č. 2/2019 o podrobnostiach organizácie miestneho referenda a zhromaždeniach obyvateľov mesta Prešov.
Všeobecne záväzné nariadenie mesta Trenčín č. 2/2009 o miestnom referende.
Všeobecne záväzné nariadenie mesta Trnava č. 366 z r. 2010 o organizácii miestneho referenda.
Všeobecne záväzné nariadenie mesta Žilina z r. 2016 o organizácii miestneho referenda v meste Žilina.
Všeobecne záväzné nariadenie mestskej časti Bratislava – Staré Mesto č. 10/2018, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o organizácii miestneho referenda.
Nález Ústavného súdu z 15. októbra 1998, sp. zn. PL. ÚS 19/98.
Nález Ústavného súdu z 27. apríla 2000, sp. zn. II. ÚS 9/2000.
Uznesenie Ústavného súdu zo 16. marca 2011, sp. zn. PL. ÚS 22/2011.
Nález Ústavného súdu z 20. apríla 2011, sp. zn. I. ÚS 76/2011.
Nález Ústavného súdu z 22. marca 2017, sp. zn. PL. ÚS 2/2016.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Marek Domin, PhD.
marek.domin@flaw.uniba.sk
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra ústavného práva
Šafárikovo nám. č. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika

„ZAMRZNUTÉ NÁSTROJE“ PRIAMEJ DEMOKRACIE NA ÚROVNI OBCÍ A MIEST PODĽA PRÁVNEHO STAVU „DE LEGA LATA“

Štefan Haulík

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The paper focuses on certain issues of present tools of direct democracy on the level of municipalities. It outlines that even if these tools are guaranteed and protected by highest level of legal order, e.g. by the Constitution of the Slovak republic, these tools are not sufficiently used in praxis. The reason for this consists on the one side – in the missing legal regulation on the level of the Act “lex specialis” and on the other side – in demotivated current regulation connected with the quorum for validity of the referendum voting. The basic aim of this paper is to show the necessity to adopt specific legal regulation, by which both better and effective participation of the citizens on municipal matters be reached. Reaching this aim is crucial for positive perception of the decision-making process undertaken on the level of municipalities.

Abstrakt: Príspevok sa zameriava na niektoré vybrané otázky súčasných nástrojov priamej demokracie na úrovni samospráv. Poukazuje na to, že aj keď tieto nástroje sú garantované a chránené najvyššou vrstvou právneho poriadku, teda Ústavou SR, nie sú dostatočne v praxi využívané. Príčinou nedostatočného využívania nástrojov priamej demokracie je jednak chýbajúca právna úprava na úrovni zákona „lex specialis“, ako aj demotivačne upravená výška kvóra platnosti referendového hlasovania. Cieľom príspevku je poukázať na potrebnosť zákonných úprav, ktorými by sa dosiahla lepšia a efektívnejšia participácia občanov na obecných záležitostiach a tým aj pozitívnejšie vnímanie rozhodovacích procesov, ktoré prebiehajú na úrovni miest a obcí

Keywords: towns, municipalities, referendum, assembly of the municipal dwellers, voting

Klíčovú slová: mestá, obce, referendum, zhromaždenie obyvateľov, hlasovanie

ÚVOD

Ústava SR (ďalej len „ústava“) od samého počiatku konštituovania nového zvrchovaného, demokratického a právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy) veľmi moderným a až nadčasovým spôsobom upravuje otázku pôvodu a výkonu štátnej moci. Ak by sme z celej ústavy mali vybrať len jediné vetu, ktorú by sme mohli vytesať do žuly, nesporne by to bol článok 2 ods. 1 ústavy v znení: „*Štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo*“. Táto ústavná veta je nielen najdôležitejším oporným prvkom celého ústavného systému, ale aj najsilnejším výkladovým aplikačným princípom prenikajúcim do všetkých právnych odvetví štátu. Služi ku cti, že táto kľúčová veta ústavy, ktorá zostala nezmenená od prijatia ústavy až po súčasnosť (napriek početným novelizáciám ústavy) sa neobmedzuje len na konštatovanie pôvodu všetkej štátnej moci ale upravuje aj otázky jej výkonu, pričom za jednu z dvoch foriem jej výkonu - upravuje priamy výkon štátnej moci.

Ústavná úprava však týmto nekončí, ale priamo vo svojom texte uvádza aj konkrétne nástroje priameho výkonu štátnej moci, teda nástroje priamej demokracie, ako napr. celoštátne referendum (úprava v piatej hlave - druhý oddiel ústavy), resp. zhromaždenie obyvateľov obce a miestne, či župné referendum (úprava v štvrtej hlave - čl. 67 ods. 1 ústavy). Vzhľadom na zameranie tohto príspevku sa v ďalšom texte budeme venovať výlučne nevyužívaným nástrojom priamej demokracie na úrovni obcí a miest, keďže celoštátne a župné referendum si žiada podrobnejší prieskum a špecifické návrhy riešení.

Moderná ústavná úprava poskytujúca rámcové možnosti pre priamy výkon štátnej moci na úrovni samospráv nachádza svoju reflexiu v zákonnej úprave a to konkrétne v ust. § 11a a 11b zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (v ďalšom texte len „zákon o obecnom zriadení“).

Z hľadiska legislatívneho je teda všetko v poriadku, pretože na Slovensku máme právnu úpravu na úrovni zákona umožňujúcu participáciu občanov na veciach verejných. Napriek tomu sú tieto inštitúty v praxi využívané len minimálne a aj to často s neplatnými alebo spochybnenými závermi, čoho dôsledkom je neustále klesajúca dôvera občanov vo verejné inštitúcie. Práve preto vo vedomí ľudí stále pretrváva chápanie vecí verejných v schéme – „my“ a „oni“, kde „my“ predstavuje občanov a ich problémy, teda „my“ reprezentuje pozitívne konotácie, pričom „oni“ predstavuje niečo cudzorodé, niečo iné, akoby odtrhnuté od občanov a ich problémov. „Oni“ predstavuje negatívne konotácie spojené s verejnou mocou. V zdravej spoločnosti, táto reflexia chápania verejných vecí prebieha len v schéme „my“, pretože tí, ktorí rozhodujú sú zároveň tí, ktorí rozhodnutia akceptujú a rešpektujú. Čiastočným „liekom“ tohto neudu a posunom v reflexii vnímania je „rozmravenie“ inštitútov priamej demokracie a ich efektívnejšie a hlavne častejšie využívanie. Čo však brzdí tento proces?

1. CHÝBAJÚCI ZÁKONNÝ PREDPIS NA ÚROVNI „LEX SPECIALIS“ PRE VÝKON ZHROMAŽDENÍ OBYVATEĽOV

Z historického hľadiska je verejné zhromaždenie obyvateľov samosprávneho celku najstaršou formou priamej demokracie vôbec⁷⁸. Už v starovekých Aténach existoval najvyšší rozhodovací orgán tzv. Ecclesia, t.j. zhromaždenie

⁷⁸ TEKELI, J. – HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, s. 439.

obyvateľov mestského štátu, ktorého sa mal právo zúčastniť každý dospelý muž nad 18 rokov⁷⁹. Slobodný občania mestského štátu Atény, ktorí sa takto zhromažďovali na hore Pnyx lokalizovanej cca 1 kilometer západne od Akropoly, aby rozhodovali o najdôležitejších otázkach života svojej obce, si možno vôbec neuvedomovali, že zakladajú tradíciu práva slobody slova a princípov priamej demokracie. Z Atén sa táto tradícia postupne rozšírila na skoro každý staroveký grécky mestský štát, v ktorom sa rozvinul podobný rozhodovací orgán ako Ecclesia pričom jeho právomoci a konanie sa líšilo v závislosti od formy vlády⁸⁰. Aj v súčasnosti je trend čiastočného rozhodovania komunitných záležitostí formou zhromaždenia obyvateľov stále viac využívanou alternatívou takmer po celom demokratickom svete, pričom sa často používajú superlatívy, ako nový úsvit demokracie, či renesancia demokracie a pod⁸¹.

Je pritom až neuveriteľné, že takýto dôležitý nástroj občianskej angažovanosti a samosprávnej moci je v zákonnej úprave Slovenskej republiky uvedený jednou jedinou vetou v ust. § 11b zákona o obecnom zriadení v znení: „*Na prerokovanie obecných vecí môže obecné zastupiteľstvo zvolať zhromaždenie obyvateľov obce alebo jej častí*“.

Aj keď obce a mestá sa snažia chýbajúcu zákonnú úpravu nahradiť vlastnou normotvorbou v rámci prijímania všeobecne záväzných nariadení, tento proces nemôže nahradiť komplexnú a jednotnú zákonnú úpravu na celoštátnej úrovni, ktorá by dokázala dať odpovede na vynárajúce sa otázky.

Kvôli chýbajúcej zákonnej úprave nie je celkom zrejme, prípadne je sporné zodpovedanie minimálne nasledujúcich otázok týkajúcich sa výkonu samosprávy formou zhromaždení obyvateľov:

- i. či zvolať zhromaždenie môže zastupiteľstvo len fakultatívne, na základe vlastnej úvahy alebo takéto zvolanie zhromaždenia obyvateľov môže byť aj obligatórne, na základe petície občanov, prípadne aký počet podpísaných občanov pod petíciou je relevantný pre obligatórne konanie zastupiteľstva,
- ii. aké sú lehoty na zvolanie zhromaždenia obyvateľov,
- iii. kto každý môže na takýchto zhromaždeniach hlasovať, či každá osoba-obyvateľ obce alebo len osoba staršia ako 18 rokov, ako pri miestnom referende,
- iv. kto moderuje, resp. riadi takéto zhromaždenie,
- v. akým spôsobom sa hlasuje a prijíma záverečné vyhlásenie zhromaždených obyvateľov,
- vi. aký právny status a právne účinky má schválené rozhodnutie zhromaždenia obyvateľov,
- vii. aké sú podmienky na registráciu zúčastnených a kontroly prezentácie pred hlasovaním,
- viii. či, v akej lehote a akým spôsobom sa k záverom má vyjadriť zastupiteľstvo, prípadne iný orgán obecnej samosprávy a pod.

Úprava všetkých sporných otázok výlučne všeobecne záväzným nariadením je často regionálne dost rôznorodá, roztrieštená, ale aj právne neistá vzhľadom na prijímané protesty prokurátorov k ich obsahu. Napríklad v Stupave bolo pôvodne prijaté všeobecne záväzné nariadenie, ktoré umožňovalo hlasovanie na zhromaždeniach obyvateľov len osobám, ktoré dosiahli 18 rokov veku (analogicky, ako pri miestnom referende), čo však bolo neskôr napadnuté protestom prokurátora pre údajnú nezákonnosť. Následne bolo toto nariadenie upravené a vekový cenzus bol vypustený, čo trochu nelogicky a nesystémovo umožňuje hlasovať každému obyvateľovi, teda napríklad aj tomu, ktorý je v predškolskom veku.

Nejednotné právne názory sú aj ohľadom právnych účinkov záverov prijatých na zhromaždeniach obyvateľov. Väčšina autorov zastáva názor, že rozhodnutia prijaté na zhromaždení obyvateľov má pre orgány obce len odporúčací charakter⁸². Avšak existujú aj relevantné právne názory, ktoré poukazujú na to, že zhromaždenie obyvateľov je upravené v zákone o obecnom zriadení, ako spôsob výkonu obecnej samosprávy, teda ako rovnocenný nástroj k ďalším dvom formám obecnej samosprávy (orgány obce a referendum) a teda z toho logicky musí vyplývať záver o právnej záväznosti jeho záverov⁸³.

V neposlednom rade je problémom aj to, že väčšina miest a obcí nielenže daný inštitút priamej demokracie vôbec nevyužíva ale ho ani nemá bližšie upravený vo svojich interných obecných dokumentoch. Z vykonaných štúdií vychádza smutný záver, že takmer 80% mestských samospráv sa pri zhromaždeniach obyvateľov neriadi žiadnym dokumentom, a to ani interným. V prípade obcí, je toto číslo zrejme ešte nižšie⁸⁴.

Nejasnosť, roztrieštenosť a rôznorodosť právnych úprav prijatých silou podzákonnej normy je jednou z hlavných príčin zamrznutého nástroja priamej demokracie, akým zhromaždenie obyvateľov obce bezosporu je. Riešením tohto stavu by určite bolo, keby bola Národnou radou Slovenskej republiky prijatá zákonná norma „lex specialis“, ktorá by vo vzťahu k všeobecnej úprave zákona o obecnom zriadení upravovala všetky relevantné otázky týkajúce sa zvolávania, konania, priebehu a rozhodovania zhromaždení obyvateľov. Táto norma je žiaduca aj preto, aby na celoštátnej úrovni unifikovala a zjednotila dôležitú právnu úpravu, kľúčovú pre fungovanie autentickej demokracie, pričom zároveň by poskytovala dostatočný priestor, pre úpravu regionálnych špecifik formou všeobecne záväzných nariadení.

Dobrou inšpiráciou pre zákonnú úpravu by mohol byť nám modelovo najbližší švajčiarsky príklad nástrojov

⁷⁹ FREDAL, J.: Rhetorical Action in Ancient Athens: Persuasive Artistry from Solon to Demosthenes. Carbondale (2006) SIU Press. p. 121. ISBN 9780809325948.

⁸⁰<https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780195170726.001.0001/acref9780195170726-e-130>

⁸¹<https://www.lgplus.com/politics/governance-and-structure/citizens-assemblies-a-new-dawn-for-democracy-02-01-2020/>.

⁸² TEKELI, J. – HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer, 2014, s. 442; ale aj DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Heuréka, Bratislava, 2004, s. 630–631.

⁸³ Druťarovský, R.: Verejné zhromaždenie obyvateľov obce - kríza samosprávnej demokracie na Slovensku a úvaha o záväznosti verejného zhromaždenia obyvateľov obce v zmysle zákona 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, <http://www.vyvlastnenie.sk/clanok/a/verejne-zhromazdenie-obyvatelov-obce-kriza-samospravnej-demokracie-na-slovensku-a-uvaha-o-z/>.

⁸⁴ SLOBODA, D. - DOSTAL, O. - KUHN, I.: Zhromaždenia obyvateľov obce a miestne referendá, Štúdiá, Bratislava 2013, str. 7.

priamej demokracie na úrovni obcí, prípadne niektoré čiastkové modelové riešenia prijaté v americkom štáte Kalifornia počas tzv. Progresívnej éry na začiatku 20. storočia.

Vo Švajčiarsku je situácia jednoduchšia v tom, že z viac ako 2900 obcí a miest má viac ako polovica z nich menej ako 1000 obyvateľov, čo vytvára ideálne podmienky na rozvoj nástrojov priamej demokracie. Formy priamej demokracie sú zamerané teda prioritne nie na zistenie názoru ľudí, na integráciu ľudí do plánovacích procesov a politických projektov, ale na kreovanie politicky záväzných rozhodnutí, kedy občania záväzne rozhodujú, čo úrady môžu robiť a čo by mali robiť⁸⁵. Pre Švajčiarsko je napríklad typické, že v niektorých menších obciach nemajú dokonca vytvorené ani trvalé miestne zastupiteľstvá (miestne parlamenty), pretože ich funkcie preberajú zhromaždenia obyvateľov, ktorí rozhodujú s právnou silou obligatórneho referenda.

Ľudia na zhromaždeniach hlasujú buď zdvihnutím ruky alebo tajným hlasovaním, ak o to požiada príslušná časť zhromaždených občanov. Vo väčších mestách kde už existujú trvalé miestne zastupiteľstvá sú v širokej miere využívané skôr obligatórne a fakultatívne referendá, ktoré väčšinou schvaľujú finančné investičné výdavky väčšieho rozsahu. Zhromaždenia obyvateľov teda vo Švajčiarsku čiastočne nahrádzajú obecné zastupiteľstvá, ktoré v menších mestách nie sú vykreované.

Tento model by mohol byť príkladom aj v SR a to v menších obciach do 500 obyvateľov, ktorých je na Slovensku vyše tisíc⁸⁶. V takýchto malých mestách je neekonomické a zbytočné kreovať obecné zastupiteľstvo, pretože jeho úlohu by mohlo splniť zhromaždenie obyvateľov, ktoré by sa schádzalo napr. raz za dva mesiace.

Situácia v Kalifornii bola začiatkom 20. storočia veľmi podobná situácii na Slovensku pokiaľ ide o znechutenie ľudí zo všade prítomnej korupcie a toho vyplývajúceho negatívneho vnímania verejnej moci. V roku 1911 bola preto prijatá séria reformných zákonov, ktoré dokonca v ústave štátu zaviedli efektívne nástroje priamej demokracie. Ide o nástroje, ktoré v angličtine volajú recall, initiative a referendum.

Recall (odvolanie) je nástroj priamej demokracie, ktorým občania hlasujú o odvolaní svojho voleného zástupcu, čiže niečo, čo v našich končinách voláme imperatívny mandát. Initiative (zákonodárny podnet) je nástroj ktorý umožňuje na základe petície občanov pripraviť a schváliť zákon, či ústavný dodatok. Referendum nie je chápané v našom slova zmysle, ale je používané ako nástroj priamej demokracie, ktorý dáva občanom moc schváliť alebo zamietnuť prijatý zákon alebo jeho časť⁸⁷. Kalifornský príklad by mohol byť pre nás inšpiráciou v tom, že preukazuje a potvrdzuje tú skutočnosť, že efektívna implementácia nástrojov priamej demokracie a ich suplementárne využívanie prispieva k proporcionálnemu rozdeleniu zodpovednosti medzi volené orgány a občanov, k väčšej občianskej angažovanosti a tým aj k celkovo lepšiemu vnímaniu verejnej moci.

2. DEMOTIVAČNE NASTAVENÉ KVÓRUM PRE PLATNOSŤ MIESTNEHO REFERENDA

Na rozdiel od právnej úpravy zhromaždenia obyvateľov, je právna úprava miestneho referenda v zákone o obecnom zriadení (ďalej tiež „ZoOZ“) podstatne obsiahnejšia. Aj tu však chýba osobitná zákonná úprava, ktorá by podobne ako v Českej republike mohla dať odpovede na všetky parciálne otázky zvolávania, konania, hlasovania, počítania hlasov v referende a právnych účinkov jeho výsledkov.

Zákon o obecnom zriadení pozná tzv. obligatórne miestne referendum, ktoré vyhlasuje obecné zastupiteľstvo v taxatívne určených prípadoch (zlúčenie obcí, rozdelenie alebo zrušenie obce, ako aj zmenu názvu obce, zmenu označenia obce, odvolanie starostu podľa § 13 ods. 3 ZoOZ, resp. ak tak ustanovuje osobitný zákon). Zároveň zákon počíta aj s možnosťou, aby občania mohli priamo iniciovať obligatórne referendum, za predpokladu predloženia petície, ktorú podpíše aspoň 30% oprávnených voličov obce. V takom prípade obecné zastupiteľstvo obligatórne vyhlási miestne referendum tak, aby sa konalo do 90 dní od predloženia petície.

Okrem obligatórneho referenda obecné zastupiteľstvo môže vyhlásiť referendum aj fakultatívne, ak stojí pred rozhodnutím o ďalších dôležitých veciach samosprávy obce. Zákon tiež rieši otázku oznámenia vyhlásenia referenda na úradnej tabuľke obce, a na webovom sídle obce, ako aj iným spôsobom, ktorý určí obecné zastupiteľstvo, ako aj náležitosti tohto oznámenia, čím sa právna úprava fakticky vyčerpáva. Avšak s jedinou výnimkou uvedenou v ust. § 11a ods. 8 ZoOZ, ktorý si dovoľujeme presne citovať, keďže bude predmetom ďalšieho rozboru. Na tomto mieste zákon uvádza, 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“.

Stanovením takto vysokého kvóra platnosti referenda sa vlastne negujú všetky pozitíva ústavnej a zákonnej úpravy, ktorými občania dostali do rúk mocnú zbraň v podobe priamej demokracie. Vysoké kvórum navyše postráda akúkoľvek logiku aj vo vzťahu k miestnym voľbám, v ktorých občania kreujú orgány miestnej samosprávy, prostredníctvom, ktorých vykonávajú miestnu samosprávu (§ 4 ods. 2 písm. a/ ZoOZ). Na vykreovanie podmienok pre výkon jedného typu miestnej samosprávy (prostredníctvom orgánov obce) nie je žiadne kvórum, avšak na platnosť rozhodovania iného typu miestnej samosprávy (referendum) je kvórum stanovené príliš vysoko, až nedostížne. Logicky to neguje rovnocennosť a aj faktickú využiteľnosť referenda, ako nástroja priamej demokracie vo vzťahu k nástrojom zastupiteľskej demokracie.

Vysoké kvórum platnosti miestneho referenda má tiež negatívny efekt pre občiansku angažovanosť, pretože vo verejnej sfére neguje základný právny princíp platný ešte z čias rímskeho práva - „vigilantibus iura scripta sunt“, t. j. „práva patria len bdelym“, teda tým, ktorí sa aktívne zaujímajú o ochranu a výkon svojich práv. Nerešpektovanie tejto zásady môže v rovine súkromného práva viesť až k strate majetkového, osobného, satisfakčného práva a pod. Neúčastou v referende sa občan slobodne rozhoduje vzdať svojho práva vysloviť kladné alebo záporné stanovisko k referendovej otázke a teda zúčastniť sa rozhodovacieho procesu, ktorý je súčasťou výkonu samosprávy. Nie je preto

⁸⁵ LADNER, A.: Size and direct democracy at the local level: the case of Switzerland, in Environment and Planning C: Government and Policy 2002, volume 20, pages 813- 828, [researchgate.net/publication/23542333Sizeand_direct_democracy_at_the_local_level_The_case_of_Switzerland](https://www.researchgate.net/publication/23542333Sizeand_direct_democracy_at_the_local_level_The_case_of_Switzerland).

⁸⁶ http://www.sodbtn.sk/obce/obce_ob1.php.

⁸⁷ www.law.berkeley.edu/wp-content/uploads/2019/07/92-S.-Cal.-L.-Rev.-557-CALIFORNIA_CONSTITUTIONAL-LAW-DIRECT-DEMOCRACY.pdf.

žiadny logický dôvod počítat nezúčastnené hlasy (v prípade, ak sa nedosiahne potrebné kvórum) fakticky za hlasy, ktoré sa vyslovujú proti položenej referendovej otázke. Pokiaľ na úrovni celoštátnej tento dôvod spočíva v tom, že je obava, aby malé množstvo ľudí nerozhodlo o zásadných otázkach fungovania celej krajiny, tento dôvod na úrovni miest a obcí odpadáva, pretože mestá a obce v referendách rozhodujú síce o dôležitých otázkach, ale len takých, ktoré sú regionálne obmedzené a sú v ich samosprávnej pôsobnosti.

Vysoké kvórum teda stimuluje skôr občiansku pohodlnosť, apatiu a špekulatívny kalkul, ako občiansku angažovanosť a v konečnom dôsledku prispieva k pocitu odcudzenosti zastupiteľskej demokracie od suveréna moci, ktorým je občan. Tieto údaje potvrdzujú aj dáta štúdie zverejnenej v roku 2013 súčasťou ktorej bol aj dotazníkový prieskum⁸⁸. Štúdia preukázala, že kým zhromaždení obyvateľov obce sa v sledovanom období 2003-2012 uskutočnilo 194, a to v 54 obciach, miestnych referend sa v rovnakom čase konalo iba 9, pričom len v jednom prípade bola účasť oprávnených voličov nad 50%.

V Českej republike riešili podobný problém a tejto súvislosti prešli zaujímavým vývojom. Od začiatku schválenia špeciálneho právneho predpisu o miestnom referende (zákon č. 22/2004 Sb.) bolo kvórum platnosti rozhodnutia podmienené účasťou aspoň polovicou oprávnených osôb zapísaných vo voľičských zoznamoch. Pôvodná legislatíva tiež ustanovovala, že takéto rozhodnutia nadobudnú záväznosť, ak pre takéto rozhodnutie hlasovala nadpolovičná väčšina zúčastnených. Česká právna úprava je teda špecifická v tom, že rozlišuje medzi platnosťou rozhodnutia (podmienkou je dosiahnuté kvórum účasti) a záväznosťou rozhodnutia (podmienkou je väčšinové hlasovanie zúčastnených).

Situácia sa však v Českej republike zmenila prijatím zákona č. 169/2008 Sb. ktorým bolo kvórum platnosti znížené na 35%, pričom podmienka záväznosti rozhodnutia sa doplnila o potrebu dosiahnuť v rozhodnutí aspoň 25% oprávnených osôb zapísaných v zoznamoch oprávnených osôb. K platnosti rozhodnutia v miestnom referende je teda potrebná účasť aspoň 35 % oprávnených osôb zapísaných v zoznamoch oprávnených osôb, pričom, zároveň rozhodnutie je záväzné, ak hlasovala za toto rozhodnutie nadpolovičná väčšina oprávnených osôb, ktoré sa miestneho referenda zúčastnili a zároveň aspoň 25 % oprávnených osôb zapísaných v zoznamoch oprávnených osôb. Je to tak trochu filištínske rozhodnutie, ktorým sa síce spriechodnila podmienka platnosti ale zároveň sťažila podmienka účinnosti referenda.

V konečnom dôsledku sa tým veľa nedosiahlo, pretože aj po novej úprave je na platné a záväzné rozhodnutie potrebný presne rovnaký počet hlasov, ako predtým. Jediná vec, ktorá sa touto legislatívou dosiahla je skutočnosť, že špekulatívny volič má sťaženú pozíciu v kalkulovaní so svojou neúčasťou, pretože jeho prípadnou neúčasťou sa zvyšuje riziko, že na konečné rozhodnutie nebude mať žiadny vplyv.

Zdá sa, že tento nie príliš veľký posun vpred si uvedomili aj český zákonodarcovia pretože už v roku 2014 bol pripravený a do legislatívneho procesu zaradený návrh zákona, ktorým sa rušilo akékoľvek kvórum, ako podmienka platnosti referenda. Návrh zákon však prijatý nebol ani vo vláde ani v prvom čítaní v zákonodarnom zbore Českej republiky.

Avšak aj napriek uvedenej skutočnosti je právna úprava platná v ČR určitým pokrokom oproti slovenskej úprave miestneho referenda, ktorá zamrzla v krásnom ústavnom texte bez toho, aby bola pretavená do reálneho života.

ZÁVER

Na záver je opätovne potrebné zopakovať, že pozitívne skúsenosti zo sveta ukazujú, že rozumná implementácia nástrojov priamej demokracie prispieva k lepšiemu vnímaniu procesov verejnej moci občanmi, čo v konečnom dôsledku zase vplyva na väčšiu stabilitu demokratického systému. Navyše nástroje priamej demokracie plnia aj funkciu spätnej väzby vo vzťahu k fungovaniu orgánov obce, teda akúsi funkciu kontroly, ktorej naplnenie umožňuje prostredníctvom foriem priamej demokracie vykonávať kontrolu činnosti zastupiteľských orgánov⁸⁹. Záverom by som teda chcel podporiť fakt prezentovaný v minulosti už viacerými ústavnoprávnymi expertmi, že len dôsledná právna úprava zabezpečí prvotný predpoklad úspešného využívania priamej demokracie, či už na lokálnej alebo celoštátnej úrovni⁹⁰.

Je preto potrebné rozmraziť inštitúty priamej demokracie na úrovni miest a obcí a prijať komplexný zákon o výkone občianskej moci formou zhromaždenia obyvateľov na komunálnej úrovni, ako aj zrušiť kvórum pre platnosť výsledkov miestneho referenda, resp. minimálne na skúšku a na určitý čas zvoliť český prístup k riešeniu tejto problematiky.

Zoznam použitej literatúry

- DOSTÁL, O. – SLOBODA, D. – KUHN, I.: Uplatňovanie práva na dobrú správu vecí verejných v samospráve, Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, Bratislava 2013, https://samosprava.institute.sk/sites/default/files/studie/a5_pravo_na_dobru_spravu
- TEKELI, J. – HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer, 2014, ISBN 978-80-8168-034-2
- DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Huréka, Bratislava, 2004, s. 446 – 447
- LADNER, A.: Size and direct democracy at the local level: the case of Switzerland, in Environment and Planning C: Government and Policy 2002, volume 20, pages 813- 828.

⁸⁸ SLOBODA, D. – DOSTAL, O. – KUHN, I.: Zhromaždenia obyvateľov obce a miestne referendá, Štúdia, Bratislava 2013, str. 17.

⁸⁹ TEKELI, J.: Hlasovanie obyvateľov obce v miestnom referende. In: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T.: Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdnicstva v Slovenskej republike – II. ústavné dni. Košice 2014, s. 266.

⁹⁰ napr. KRUNKOVÁ, A.: Ústavná úprava inštitútov priamej demokracie v Slovenskej republike. In: LADISLAV OROSZ a kolektív: „Ústavný systém Slovenskej republiky – doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy č. VEGA 1/4613/07“, Košice, UPJŠ 2009; s. 176.

TEKELI, J.: Hlasovanie obyvateľov obce v miestnom referende. In: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T.: Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike – II. ústavné dni. Košice 2014. s. 264-295.
OROSZ, L. a kolektív: „Ústavný systém Slovenskej republiky – doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy č. VEGA 1/4613/07“, Košice, UPJŠ 2009

Kontakt:

JUDr. Štefan Haulík
Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta
Šafárikovo nám. 6
810 00 Bratislava
haulik.stefan@gmail.com
stefan.haulik@flaw.uniba.sk

MÍSTNÍ REFERENDUM O ÚZEMNÍCH ZMĚNÁCH OBCE

Monika Horáková

Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta

Abstract: The paper deals with the institute of local referendum as one of the elements of participatory democracy. The paper is devoted to a local referendum on territorial changes in the municipality, focusing on the impact of its results on the activities of municipal bodies.

Abstrakt: Příspěvek se zabývá institutem místního referenda jako jednoho z prvků participativní demokracie. Příspěvek je věnován místnímu referendu o územních změnách obce, se zaměřením na vliv jeho výsledku na činnost orgánů obce. Cílem příspěvku je rovněž přispět k odborné diskuzi na téma rozsahu možností občana obce účastnit se na správě místních záležitostí.

Keywords: participatory democracy, local referendum, municipal authorities

Klíčové slová: participativní demokracie, místní referendum, orgány obce

ÚVOD

Právo podílet se na správě věcí veřejných je zakotveno v čl. 21 Listiny základních práv a svobod.⁹¹ Čl. 21 odst. 1 stanoví, že „občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců“.

Listina základních práv a svobod tedy zakotvuje možnosti občanů podílet se na správě veřejných věcí přímo, prostřednictvím referenda, nebo nepřímo, prostřednictvím voleb zástupců, ve smyslu dvojího pojetí demokracie, přímé a nepřímé. Přímým podílem na správě věcí veřejných a projevem přímé demokracie je právo projevit svůj názor v referendu.⁹²

Výkon přímé demokracie vychází z čl. 2 odst. 2 Ústavy České republiky, který stanoví, že ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává moc přímo.⁹³ Nepřímo je podíl na správě věcí veřejných realizován prostřednictvím voleb do zastupitelských orgánů.

1. ÚČAST VEŘEJNOSTI NA MÍSTNÍ SPRÁVĚ

Účast veřejnosti na místní správě je jedním ze způsobů ovlivnění výkonu veřejné správy na lokální úrovni a také jedním z pilířů kontroly. Občané obce participují na její správě tam, kde mají trvalý pobyt. Účelem místního referenda je umožnit těmto občanům přímou správu těch veřejných věcí, které náleží do samostatné působnosti obce. Účast veřejnosti na místní správě je rovněž zakotvena v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů jako možnosti občanů obce podílet se na výkonu obecní samosprávy.⁹⁴ Občan obce tedy může zejména volit a být volen do zastupitelstva obce, vyjadřovat na zasedání obce svá stanoviska k projednávaným věcem, vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, může nahlížet do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a požívat si z nich výpisy, požadovat projednání určité záležitosti oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce, pokud získá zákonem stanovený potřebný počet podpisů k žádosti o projednání, podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty, které jsou orgány obce povinny vyřizovat bezodkladně a především hlasovat v místním referendu.⁹⁵

⁹¹ Jde o usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů., srov. náleží Ústavního soudu I. ÚS 641/2000: konání místního referenda je možné za podmínky, že tuto možnost připouští zákon.

⁹² KOPECKÝ, M. Zákon o místním referendu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, s. 2. Jde o hlasování a vyjádření názoru obyvatel ke konkrétní otázce. Rozlišujeme např. referendum konzultativní a závazné, potvrzující nebo odmítající, fakultativní a obligatorní, srov. HENDRYCH, D. a kol. Právnický slovník. 2. Rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 825., dále srov. Nález Ústavního soudu I. ÚS 101/05 a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu NSS 11/2014-42 a srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu NSS Ars 4/2012-47.

⁹³ V českém právním řádu je upraveno referendum týkající se obecních samosprávných záležitostí a krajských samosprávných záležitostí. Na základě z. č. 515/2002 Sb., o referendu o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně úst. z. č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších ústavních zákonů a prováděcího z. č. 114/2003 Sb., o provádění referenda o přistoupení České republiky k Evropské unii a o změně některých zákonů bylo v České republice vyhlášeno jedno celostátní referendum, vyhlášeno ad hoc k rozhodnutí o přistoupení České republiky k Evropské unii. Více PETERKOVÁ, M. Vnější kontrola veřejné správy. In kol. autorů. Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc: Periplum. 2009. s. 344.

⁹⁴ Zákon o obcích přiznává občanům obce mnohá oprávnění podílet se na správě, v té souvislosti v § 16 přesně vymezuje, kdo je občanem obce a co může činit, některá práva svěřit podle § 17 rovněž té fyzické osobě, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a má na území obce hlášen trvalý pobyt. Více PRUCHA, P. Místní správa. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018. Edice Učebnice právnické fakulty MU, sv. č. 542. s. 111., srovnej Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 59/10 a sp. zn. Pl. ÚS 6/11 zabývající se otázkou účelového přihlašování voličů k trvalému pobytu v obci.

⁹⁵ § 16 odst. 2 zákona o obcích.

2. MÍSTNÍ REFERENDUM

Místní referendum je upraveno zákonem. č. 22/2004 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů.

V místním referendu rozhodují oprávněné osoby, a to formou vyslovení souhlasu nebo nesouhlasu, o konkrétně položené otázce. Hlasování je tajné a je realizováno na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva.⁹⁶ Místní referendum lze konat o otázkách spadajících do samostatné působnosti obce, kromě zákonem vyloučených a nelze jím nahrazovat činnost orgánů obcí.⁹⁷ Koná se buď na základě usnesení zastupitelstva obce nebo na návrh přípravného výboru, který je doložen potřebným počtem podpisů oprávněných osob. Pokud jsou pro takové vyhlášení splněny podmínky stanovené zákonem, zastupitelstvo rozhodne o vyhlášení místního referenda.⁹⁸ Dnem vyhlášení referenda je prvním dnem vyvěšení usnesení zastupitelstva obce na úřední desce obce. Místní referendum se koná nejpozději do 90 dnů od vyhlášení, není-li v návrhu uvedeno jinak.

Průběh referenda je upraven v § 17- § 47 zákona o místním referendu, jeho platnost a účinnost v § 48 - § 49. K platnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba účasti alespoň 35% oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob, rozhodnutí bude přijato, pokud pro něj hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob.

3. ÚZEMNÍ ZMĚNY OBCE A JEJICH VLIV NA ČINNOST ORGÁNŮ OBCÍ

Čl. 99 Ústavy České republiky zakotvuje, že území České republiky je členěno na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky.⁹⁹ Ty jsou rovněž sídelními jednotkami a základními jednotkami správními. Každá část území státu je součástí území obce, s výjimkou vojenských újezdů.¹⁰⁰ Obec může být tvořena jedním nebo dvěma katastrálními územími.¹⁰¹ Územní změny obce se mohou realizovat podle § 19 zákona o obecním zřízení jako sloučení nebo připojení obce, nebo formou vzniku nové obce, a to oddělením části obce, nebo změnou či zrušením vojenského újezdu.

a. Sloučení obcí

Sloučení obcí nebo připojení obcí je stav, kdy dvě nebo více vzájemně sousedících obcí se mohou na základě dohody sloučit a vznikne jedna nová obec. Tu tvoří území slučovaných obcí, které sloučením zaniknou. Nová obec nese název, na kterém se slučované obce dohodnou, pokud k dohodě nedojde, rozhodne o názvu Ministerstvo vnitra, které ale dává souhlas i k jinému názvu obce. Nová obec může vzniknout i připojením k jiné sousední obci, opět je základem dohoda. V obou zmiňovaných případech lze dohodu uzavřít na základě rozhodnutí zastupitelstva v obou dotčených obcích, pokud do 30 dnů od zveřejnění rozhodnutí zastupitelstva vyvěšením na úřední desce není podán návrh na konání místního referenda podle zákona o místním referendu. Dohoda je veřejnoprávní smlouvou koordinací, k jejímu uzavření je třeba souhlasného rozhodnutí Ministerstva vnitra.¹⁰²

Je-li návrh na konání místního referenda podán, v té obci, kde byl návrh podán, se referendum musí konat. Návrh může podat přípravný výbor, za podmínek stanovených v zákoně o místním referendu. Pokud jsou splněny tyto podmínky, zastupitelstvo obce vyhlásí k návrhu místní referendum. Předmětem rozhodnutí buď zastupitelstev, nebo v místním referendu má být dohoda o sloučení nebo připojení se všemi zákonem předepsanými náležitostmi. Podle § 20 odst. 5 dohoda musí obsahovat den, měsíc a rok, ke kterému se obce slučují, anebo se obec připojuje s tím, že vždy jde o začátek kalendářního roku, název a sídlo jejich orgánů, jde-li o sloučení obcí, dále pak musejí být určeny právní předpisy, které byly vydány slučovanými obcemi nebo připojovanou obcí a zůstanou platné v celé obci po sloučení nebo připojení.¹⁰³ Stejně tak musí být součástí výčet katastrálních území obce po sloučení nebo připojení a rovněž určení majetku, včetně finančních prostředků, práv, závazků, právnických osob a organizačních složek slučovaných obcí nebo obce, která se připojuje.¹⁰⁴

Právním nástupcem je obec, která při této územní změně vznikne sloučením nebo připojením nezanká. Přechází na ni majetek, finanční prostředky zaniklých obcí, ostatní práva a závazky, včetně práva zakladatele a zřizovatele právnických osob a organizační složky obcí. Dále na ni přechází také práva a závazky ze vztahů soukromoprávních i dalších, např. vztahů daňových. Obec, která je právním nástupcem, se stává příjemcem výnosu

⁹⁶ § 3 zákona o místním referendu.

⁹⁷ Podle § 7 zákona o místním referendu se výluka vztahuje např. na místní poplatky, rozpočet obce či zřizování nebo rušení orgánů obce, volba a odvolání starosty, místostarosty či členů zastupitelstva, rady. Dále nelze konat referendum o otázce, o které se rozhoduje v jiném řízení, o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky atd., srov. Nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2005, sp. zn. IV. ÚS 223/04, srov. III. ÚS 263/09.

⁹⁸ Podmínkou je návrh bez vad (správný a úplný). Podle § 12 zákona zastupitelstvo posoudí, zda konání referenda není ve věci vyloučeno a zda je možné na navrhovanou otázku odpovědět „ano“ nebo „ne“ a buď rozhodne o vyhlášení referenda a stanoví datum, nebo rozhodne, že referendum nevyhlásí. V usnesení o vyhlášení referenda uvede rovněž území, v němž se bude konat a znění otázky Připojí také odůvodnění návrhu a odhad nákladů., více PETERKOVÁ, M. Vnější kontrola veřejné správy. In kol. autorů. Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy, s. 351, srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu NSS č. j. Ars 2/2012-43, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu NSS č. j. Ars 6/2018-28 a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu NSS č. j. Ars 2/2017-60.

⁹⁹ § 18 zákona o obecním zřízení.

¹⁰⁰ Podle zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany státu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰¹ Název katastrálního území se neopakuje, podle § 9 odst. 2 vyhlášky č. 357/2013 o Katastru nemovitostí Českého úřadu zeměměřičského a katastrálního je jedinečný.

¹⁰² § 19 odst. 4 zákona o obecním zřízení.

¹⁰³ KOPECKÝ, M. – PRUCHA, P. – HAVLAN, P. – JANEČEK, J. Zákon o obcích. Komentář. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 50. Budou platit jen ty předpisy, které jsou uvedeny v dohodě a okamžikem sloučení se rozšíří jejich územní působnost na území nové obce a platnost ostatních předpisů zanikne. Územní působnost obce, ke které se připojí jiná obec, se okamžikem připojení rozšíří i na území zaniklé připojené obce.

¹⁰⁴ Tamtéž, s. 50.

daní, které jinak připadaly zaniklé obci. Rovněž na ni přechází kompetence orgánů zaniklé obce jako správních orgánů.¹⁰⁵ Po svém zániku obec přestává být subjektem práva, ztrácí právní osobnost. Dnem sloučení zanikají orgány zanikající obce, a to jak samosprávné, tak i obecní úřad, pracovněprávní vztahy zaměstnanců obce zánikem obce nekončí, stávají se pracovněprávními vztahy k právnímu nástupci.¹⁰⁶ Právní nástupce je také povinen zaslat opis dohody Ministerstvu vnitra, Ministerstvu financí, Českému úřadu zeměměřičskému a katastrálnímu a příslušnému úřadu katastrálnímu a finančnímu.¹⁰⁷

b. Vznik nové obce oddělením části obce

Nová obec může vzniknout oddělením části obce, příp. změnou nebo zrušením vojenského újezdu. Posledně uvedenými možnostmi se nebudu ve výkladu více zabývat.

Při oddělení části obce se od původní části obce oddělí její část, která vytvoří novou obec. Původní obec nezanikne, pouze se zmenší její území. Zákonem podmínkou je, že oddělování část bude mít samostatné katastrální území, které sousedí nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem a bude tvořit souvislý územní celek. Po oddělení musí mít min. 1000 občanů. Stejně podmínky musí splňovat také původní obec po oddělení její části.¹⁰⁸ Podmínkou oddělení je vyslovení souhlasu v místním referendu občany žijícími v té části obce, která se chce oddělit. Pouze v tomto případě lze konat referendum jen v části obce. V části obce, která se chce oddělit, je ustanoven alespoň tříčlenný přípravný výbor z občanů obce, kteří mají v této části obce trvalý pobyt a alespoň jeden z nich musí být oprávněnou osobou hlasovat v referendu.¹⁰⁹ Tento přípravný výbor, podle § 21 odst. 3 zákona o obecním zřízení, navrhuje uspořádání místního referenda a podílí se na jeho přípravě a provedení, podílí se na přípravě návrhu na oddělení části obce, jedná za nově vznikající obec při uzavírání dohody o rozdělení majetku a je účastníkem řízení o oddělení části obce. Místní referendum vyhlásí zastupitelstvo obce, pokud návrh podpořilo požadované % oprávněných osob a splňuje předepsané náležitosti. Ještě před podáním návrhu má být uzavřena písemná dohoda o rozdělení majetku mezi dosavadní a nově vznikající obcí, není to ale nezbytná podmínka pro oddělení. Pokud k dohodě nedojde, rozdělí se majetek podle ustanovení § 22 odst. 4 zákona o obecním zřízení.

O oddělení části obce rozhoduje ve správním řízení krajský úřad v přenesené působnosti, na návrh podaný obcí na základě výsledku místního referenda.¹¹⁰ Za obec návrh podává starosta. Pokud obec návrh nepodá do 30 dnů od vyhlášení výsledků místního referenda, nebo v návrhu provede změny, které jsou v rozporu s rozhodnutím přijatým v místním referendu, může návrh podat kterýkoliv občan obce.¹¹¹ Návrh na oddělení části obce musí obsahovat podle § 22 odst. 2 zákona o místním referendu „den, měsíc a rok, ke kterému se část obce odděluje, vymezení území nově vznikající obce po oddělení části obce výčtem jejich katastrálních území včetně příslušných mapových podkladů, počet občanů obce ke dni podání návrhu na oddělení její části a rovněž počty občanů v částech, které se mají oddělit.“ Dále je v odst. 2 řešeno rozdělení výnosu daní. Součástí návrhu je i písemná dohoda obce a přípravného výboru o rozdělení majetku, pokud se jí podařilo dosáhnout. Pokud dohody nebylo dosaženo, rozdělí se majetek následovně. Vlastnické právo k nemovitostem, včetně jejich příslušenství, věcná práva k věcem cizím a závazky vážnoucí na nemovitostech přecházejí na tu obec, na jejímž území se nemovitost nachází, rozhodný je stav ke dni konání referenda. V poměru podle počtu obyvatel přecházejí na nově vzniklou obec movité věci s výjimkou příslušenství nemovitostí, finanční prostředky, závazky, podíly na právnických osobách založených obcí a ostatní práva.¹¹²

Pokud jsou splněny podmínky stanovené zákonem, krajský úřad schválí rozhodnutím návrh obce na oddělení její části a rovněž, pokud jí bylo dosaženo, schválí dohodu o rozdělení majetku. Opis pravomocného rozhodnutí zašle Ministerstvu vnitra, Ministerstvu financí, Českému úřadu zeměměřičskému a katastrálnímu a příslušnému úřadu katastrálnímu a finančnímu.¹¹³ Po vyhlášení výsledků místního referenda obec požádá Ministerstvo vnitra s názvem nově vznikající obce.

Do tří měsíců po ustavujícím zasedání zastupitelstva nově vzniklé obce musí dojít k protokolárnímu předání majetku původní obcí. V této nově vzniklé obci budou i nadále platit právní předpisy původní obce, a to až do doby přijetí nových předpisů nebo jejich zrušení.¹¹⁴

Tyto výše popsané územní změny lze provádět jen k počátku kalendářního roku a návrh na oddělení obce musí být krajskému úřadu podán nejpozději do 30. června předchozího kalendářního roku. Zároveň jsou tyto změny podkladem k zápisu změny práv dotčených obcí k nemovitostem do katastru nemovitostí a k provedení změny údajů

¹⁰⁵ § 19 odst. 6 zákona o obecním zřízení.

¹⁰⁶ KOPECKÝ, M., PRUCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. Zákon o obcích. Komentář. 3. vydání, s. 51.

¹⁰⁷ § 19 odst. 6 zákona o obecním zřízení.

¹⁰⁸ § 21 odst. 1 zákona o obecním zřízení.

¹⁰⁹ § 21 odst. 1 zákona o obecním zřízení, více KOPECKÝ, M., PRUCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. Zákon o obcích. Komentář. 3. vydání, s. 56., srovnej nález Ústavního soudu IV. ÚS 1403/09.

¹¹⁰ KOPECKÝ, M. – PRUCHA, P. – HAVLAN, P. – JANEČEK, J. Zákon o obcích. Komentář. 3. vydání, s. 58. K platnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba účast 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob, rozhodnutí je přijato, jestliže pro ně hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob.

¹¹¹ § 22 odst. 1 zákona o obecním zřízení, více KOPECKÝ, M. – PRUCHA, P. – HAVLAN, P. – JANEČEK, J. Zákon o obcích. Komentář. 3. vydání, s. 59.

¹¹² § 22 odst. 4 zákona o obecním zřízení, více KOPECKÝ, M. – PRUCHA, P. – HAVLAN, P. – JANEČEK, J. Zákon o obcích. Komentář. 3. vydání, s. 59.

¹¹³ Krajský úřad rozhoduje ve správním řízení. Podle § 22 odst. 8 zákona o obecním zřízení, je-li rozhodnutí pravomocné, nelze řízení obnovit a toto pravomocné rozhodnutí nelze přezkoumat ve správním řízení. Zákonem není vyloučena možnost podat žalobu proti rozhodnutí ve věci návrhu na oddělení části obce ve správním soudnictví.

¹¹⁴ § 23 zákona o obecním zřízení.

o katastrálních územích a hranic obcí v katastru nemovitostí.¹¹⁵

ZÁVĚR

Místní referendum je důležitým nástrojem, kterým se veřejnost může podílet na výkonu místní (i regionální) správy. Jeho význam spočívá především v tom, že rozhodnutí, které je výsledkem referenda realizovaného v souladu se zákonem, je pro zastupitelstvo obce závazné a musí být vykonáno. Občané obce mají právo rozhodovat v některých místních záležitostech dle svého uvážení. Důležitým aspektem je rovněž široký rozměr soudní ochrany poskytované referendu jako právu účasti občana na místní správě.

Použitá literatura:

BARTOŇ, M. – DIENSTBIER, F. – HORÁKOVÁ, M. – PETERKOVÁ, M. – POUPEROVÁ, O. – SLÁDEČEK, V., ZBÍRAL, R. Kontrolní mechanismy fungování veřejné správy. Olomouc: Periplum. 2009. 383 s. ISBN 978-80-86624-50-1.
HENDRYCH, D. a kol. Právníký slovník. 2. Rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, 1340 s. ISBN 80-7179-740-5.
HENDRYCH, D. A KOL. Správní právo. Obecná část. 9. Vyd. Praha: Nakladatelství C.H.Beck, 2016. 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
KOPECKÝ, M. – PRUCHA, P. – HAVLAN, P. – JANEČEK, J. Zákon o obcích. Komentář. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, 376 s. ISBN 978-80-7552-862-9.
KOPECKÝ, M. Zákon o místním referendu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, 248 s. ISBN 978-80-7552-280-1.
PRUCHA, P. Místní správa. 2. Vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018. 277 s. Edice Učebnice právnické fakulty MU, sv. č. 542. ISBN 978-80-210-5590-2 (1.vyd.).

Kontaktné údaje:

JUDr. Monika Horáková, Ph.D.
monika.horakova@upol.cz
Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci
Tř. 17. listopadu 8
771 11 Olomouc
Česká republika

¹¹⁵ § 25 odst. 1 zákona o obecním zřízení, více KOPECKÝ, M. – PRUCHA, P. – HAVLAN, P. – JANEČEK, J. Zákon o obcích. Komentář. 3. vydání, s. 63.

VÝVOJOVÉ ETAPY MIESTNEHO REFERENDA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE¹¹⁶

Alena Krunková

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Abstract: The local referendum in the Slovak Republic is one of forms of direct democracy applied at the local level. The contribution deals with the historical development of the local referendum and its individual stages, which have been developed since the establishment of the independent Slovak Republic.

Abstrakt: Miestne referendum tvorí v Slovenskej republike jednu z foriem priamej demokracie uplatňovanej na lokálnej úrovni. Príspevok sa zaoberá historickým vývojom miestneho referenda a jeho jednotlivými etapami, ktoré sa vyvinuli od vzniku samostatnej Slovenskej republiky.

Keywords: local referendum, direct democracy, municipality.

Kľúčové slová: miestne referendum, priama demokracia, obec.

ÚVOD

Priama demokracia ako taká má stále svoje opodstatnenie v modernom demokratickom štáte. Vzhľadom k teritoriálnym podmienkam súčasných štátov však len ako suplementárny inštitút popri prvkoch demokracie zastupiteľskej. Práve existencia priamej demokracie na lokálnej úrovni odkrýva možnosti aktívneho využívania prvkov priamej demokracie pre možné riešenie rozmanitých záležitostí územnej samosprávy. K tomu je ale potrebné také nastavenie podmienok pre jej realizáciu, ktoré na jednej strane podporí aktívnu participáciu oprávnených subjektov, na strane druhej umožní reálne premietnutie výsledkov priamej demokracie do skutočného života lokálnej jednotky v podobe záväzných rozhodnutí.

Aj na lokálnej úrovni je najviac využívanou formou priamej demokracie miestne referendum. Inštitút miestneho referenda zaviedol zákon o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb. v znení neskorších zmien a doplnkov (ďalej aj „zákon o obecnom zriadení“) v svojom pôvodnom texte. Iste v inej podobe, než v ktorej sa nachádza dnes. Tridsať ročná história existencie tohto inštitútu priniesla objektívne viaceré zmeny v legislatívnej oblasti, ktoré sa zákonite prejavili aj v jeho praktickom uplatňovaní. Cieľom príspevku je poukázať na jednotlivé etapy vo vývoji právnej úpravy inštitútu miestneho referenda s akcentom na niektoré problematické miesta, ktoré ovplyvnili jeho aplikáciu na území Slovenskej republiky. Príspevok v tomto duchu nezahŕňa komplexnú analýzu miestneho referenda, špecifikuje len jeho parciálne polemické otázky.

1. MIESTNE REFERENDUM

V teoretickej rovine je možné význam pojmu „miestne referendum“ vnímať v širšom slova zmysle – ako referendum realizujúce sa na určitom lokálnom teritóriu (mieste) v súlade s administratívno – teritoriálnym usporiadaním štátu. V takomto ponímaní by pod pojem „miestne referendum“ nepochybne patrilo referendum vykonávajúce sa na ktoromkoľvek stupni výkonu správy – v Slovenskej republike teda na úrovni obce aj vyššieho územného celku.

Ústava Slovenskej republiky poňala vymedzenie miestneho referenda v užšom slova zmysle, keď ho špecifikuje ako referendum na úrovni obce, ako základnej jednotky samosprávy v Slovenskej republike (čl. 67). Pôvodne existovala určitá terminologická dichotómia medzi Ústavou Slovenskej republiky a zákonom o obecnom zriadení, (ktorý miestne referendum upravoval ako „hlasovanie obyvateľov obce“), no jednou z novelizácií zákona o obecnom zriadení došlo k zosúladieniu tejto terminologickej nejednotnosti v súlade s Ústavou Slovenskej republiky. Ďalej ho teda používame pre označenie formy priamej demokracie na úrovni obce v Slovenskej republike.

Lex specialis pre konkretizáciu miestneho referenda je zákon o obecnom zriadení v súčasnosti obsahujúci úpravu v jednom paragrafe - § 11a.

Ústavná rovina úpravy miestneho referenda je nezmenená, jeho vývoj teda môžeme vnímať v tzv. jednotnej, stabilizovanej etape. Ďalej sa už budeme venovať len etapám v rovine zákonnej úpravy. Z celkových päťdesiatich dvoch priamych novelizácií zákona o obecnom zriadení¹¹⁷ problematiku miestneho referenda upravovalo len zopár.

Pre úplnosť považujeme za dôležité upozorniť aj na existenciu tzv. osobitných foriem miestneho referenda.

V prvom rade ide o miestne referendum týkajúce sa zmien označenia obcí v obciach v tzv. menšinovým obyvateľstvom upravené zákonom č. 184/1999 Z. z. o používaní jazykov národnostných menšín. Podľa tohto zákona sa v obci, kde majú trvalý pobyt občania Slovenskej republiky, ktorí sú osobami patriacimi k národnostnej menšine a v danej obci tvoria podľa dvoch po sebe nasledujúcich sčítaniach obyvateľov v obci najmenej 15% obyvateľov, môže

¹¹⁶ Príspevok je výstupom v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0386/19 – „Nové dimenzie metodológie právnej argumentácie – Úloha právnych princípov vo viacúrovňovom právnom systéme“, ako aj čiastkovým výstupom v rámci riešenia projektu APVV-17-0561 „Ludsko-právne a etické aspekty kybernetickej bezpečnosti“.

¹¹⁷ Právny stav zahŕňa poslednú zmenu novelou z. č. 345/2020 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov zo 4. novembra 2020.

využiť miestne referendum k zmene označenia obce uvedenej v nariadení vlády Slovenskej republiky (§4a zákona o používaní jazykov národnostných menšín).¹¹⁸ Na organizačné náležitosti týkajúce sa miestneho referenda o zmene označenia obce sa podľa §4a ods. 2 vzťahuje osobitný zákon, ktorým je zákon o obecnom zriadení.

Osobitná forma miestneho referenda je zakotvená aj v zákone č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v platnom znení. Podľa §8 tohto zákona mestské zastupiteľstvo vyhlási *miestne referendum Bratislavy*, ak ide o:

- návrh na zavedenie a zrušenie celomestskej verejnej dávky a tiež, ak ide o návrh na zavedenie a zrušenie miestnej dane alebo celomestského miestneho poplatku, o ktorom sa má podľa uznesenia mestského zastupiteľstva rozhodnúť hlasovaním obyvateľov Bratislavy;
- o petíciu skupiny obyvateľov Bratislavy v počte 20% všetkých oprávnených voličov;
- o požiadavku aspoň tretiny miestnych zastupiteľstiev, ktorá musí byť podaná písomne s uvedením dôvodu, alebo
- o prípad, ktorý ustanovuje osobitný zákon.

Mestské zastupiteľstvo môže vyhlásiť miestne referendum Bratislavy o ďalších dôležitých veciach celomestskej povahy, ak s tým súhlasí aspoň tretina miestnych zastupiteľstiev, alebo ak to umožňuje štatút.

Výsledok miestneho referenda Bratislavy nahrádza rozhodnutie mestského zastupiteľstva, ak sa ho zúčastnilo aspoň 50% oprávnených voličov. Nemožno vyhlásiť miestne referendum mesta o rozpočte.

V § 9 upravuje *miestne referendum mestskej časti Bratislavy*, toto je oprávnené vyhlásiť miestne zastupiteľstvo, ak ide:

- o návrh na zmenu názvu mestskej časti, jej zlúčenie s inou mestskou časťou, rozdelenie mestskej časti alebo zmenu jej hranice;
- o návrh na zavedenie alebo zrušenie verejnej dávky v mestskej časti, a ak ide o návrh na zavedenie alebo zrušenie miestneho poplatku v mestskej časti, o ktorom sa má podľa uznesenia miestneho zastupiteľstva rozhodnúť hlasovaním obyvateľov mestskej časti;
- o petíciu skupiny obyvateľov v mestskej časti v počte 20% všetkých oprávnených voličov v mestskej časti alebo aspoň 5000 zo všetkých oprávnených voličov v mestskej časti;
- o prípady, v ktorých je podľa štatútu povinné.

Miestne zastupiteľstvo môže vyhlásiť miestne referendum mestskej časti o ďalších dôležitých veciach týkajúcich sa postavenia alebo rozvoja mestskej časti alebo života obyvateľov mestskej časti.

Výsledok miestneho referenda mestskej časti o zavedení alebo zrušení miestneho poplatku v mestskej časti nahrádza rozhodnutie miestneho zastupiteľstva, ak sa ho zúčastnilo aspoň 50% oprávnených voličov. Nemožno však vyhlásiť miestne referendum mestskej časti o rozpočte.

Rovnako je osobitné miestne referendum ustanovené v zákone č. 401/1990 Zb. o meste Košice v platnom znení. V §8 je vymedzené *miestne referendum na území mesta Košice* - mestské zastupiteľstvo vyhlási referendum mesta, ak ide

- o petíciu skupiny obyvateľov mesta v počte najmenej 30% všetkých oprávnených voličov;
- návrh aspoň tretiny miestnych zastupiteľstiev, ktorý musí byť podaný písomne s uvedením dôvodov;
- odvolanie primátora a na vyhlásení referenda sa uzniesla trojpäťtinová väčšina všetkých poslancov mestského zastupiteľstva, alebo
- o prípad, ktorý ustanovuje osobitný zákon.

Mestské zastupiteľstvo môže vyhlásiť referendum mesta aj pred rozhodnutím o ďalších dôležitých veciach samosprávy mesta.

V §8a zakotvuje *referendum pre mestske časti*. Miestne zastupiteľstvo vyhlási referendum mestskej časti, ak ide:

- o petíciu skupiny obyvateľov mestskej časti v počte najmenej 30% všetkých oprávnených voličov;
- o odmietnutie všeobecne záväzného nariadenia mesta podľa § 3 ods. 3, ak sa jej územne dotýka a ak o to požiada petíciou skupina obyvateľov v dotknutej mestskej časti;
- o odvolanie starostu; resp. o prípady, v ktorých to ustanovuje štatút mesta.

Miestne zastupiteľstvo môže vyhlásiť referendum mestskej časti aj o odmietnutí všeobecne záväzného nariadenia mesta podľa § 3 ods. 3, ak sa jej územne dotýka, resp. o ďalších dôležitých veciach týkajúcich sa mestskej časti.

Tieto osobitné referenda vzhľadom k ojedinelej početnosti ich realizácie však nie sú predmetom analýzy príspevku, ďalej sa teda budeme venovať len miestnemu referendu v zmysle zákona o obecnom zriadení.

a. Etapa vzniku miestneho referenda na území Slovenskej republiky

Problematika obecnej samosprávy sa po roku 1989 len postupne začala transformovať a prispôbovať novým podmienkam fungovania. Aj napriek tomu zákon, ktorý bol prijatý tesne po novembrových zmenách Slovenskou národnou radou, platí po novelizáciách dodnes. Pôvodná koncepcia zákona počítala s miestnym referendom, vtedy ešte pod označením „hlasovanie obyvateľov obce. Zaujímavým bolo aj systematické začlenenie hlasovania obyvateľov

¹¹⁸ Pôvodne túto problematiku upravoval z. č. 191/1994 Z. z. o označovaní obcí v jazyku národnostných menšín, ktorým sa zaviedla osobitná kategória miestneho referenda. Na základe tohto zákona sa obce, v ktorých minimálne 20% obyvateľstva sú príslušníci národnostnej menšiny, označovali v štátnom jazyku, aj v jazyku príslušnej národnostnej menšiny. Zákon im umožňoval miestnym referendom jednak rozhodnúť, že obec zmení označenie obce v jazyku menšiny odlišne od označenia uvedeného v prílohe zákona, resp. obec určí označenie obce v jazyku menšiny, ak sa v prílohe zákona takéto označenie nenachádza. O uvedených skutočnostiach mohla obec rozhodnúť len formou špecificky určeného obligatórneho miestneho referenda. Toto bolo charakteristické taxatívne určeným predmetom referenda a zvýšeným kvórum v prípade hlasovania v referende - zákon vyžadoval pre platnosť takéhoto referenda účasť nadpolovičnej väčšiny všetkých obyvateľov obce oprávnených voliť, a k tomu, aby bolo rozhodnutie prijaté, muselo ho podporiť minimálne 80% hlasujúcich v referende. Čo boli značne sťažené podmienky pre úspešnosť miestneho referenda.

obce v zákone. Patrílo totiž k § 11, ktorý niesol (a dodnes nesie) označenie „Obecné zastupiteľstvo“. Zákonomodarca tak pertraktoval jasný smer pri iniciácii hlasovania obyvateľov obce, keď spôsob jeho vyhlásenia stanovil do kompetencie obecného zastupiteľstva. V tomto duchu je miestne referendum vyhlasované dodnes. Pôvodná koncepcia hlasovania obyvateľov obce ho teda zaraďovala medzi právomoci obecného zastupiteľstva popri ostatných tzv. klasických právomociach obecného zastupiteľstva.¹¹⁹ V pôvodnom texte teda zákon o obecnom zriadení zakotvoval hlasovanie obyvateľov obce nasledovne:

„§ 11 ods. (4) Obecné zastupiteľstvo vyhlási hlasovanie obyvateľov obce, ak ide o návrh

a) na zlúčenie, rozdelenie alebo zrušenie obce,

b) na zavedenie a zrušenie miestnej dane, verejnej dávky alebo poplatku,

c) petície 11) skupiny obyvateľov obce v počte 20% všetkých oprávnených voličov.

ods. (5) Výsledok hlasovania obyvateľov obce nahrádza rozhodnutie obecného zastupiteľstva v prípadoch uvedených v odseku 4 písm. a) a b).

ods. (6) Obecné zastupiteľstvo môže vyhlásiť hlasovanie obyvateľov obce aj pred rozhodnutím o ďalších dôležitých veciach.

ods. (7) Hlasovanie obyvateľov obce je platné, ak sa ho zúčastní nadpolovičná väčšina obyvateľov obce oprávnených voliť podľa osobitných predpisov. Rozhodnutie obyvateľov obce je prijaté vtedy, ak dostalo nadpolovičnú väčšinu platných hlasov.“

Takto koncipované hlasovanie obyvateľov obce dokonca stanovovalo záväznosť výsledkov tohto hlasovania v dvoch prípadoch a to ak išlo:

1. o zlúčenie, rozdelenie alebo zrušenie obce,

2. o zavedenie, resp. zrušenie miestnej dane, verejnej dávky alebo poplatku.

V uvedených prípadoch platný výsledok hlasovania obyvateľov obce nahrádzal rozhodnutie obecného zastupiteľstva (§11 ods. 5 zákona o obecnom zriadení). Už vtedy ale kvórum pre platnosť a účinnosť hlasovania obyvateľov obce bolo stanovené pomerne vysoko, keď pre platnosť bolo potrebné, aby sa ho zúčastnila nadpolovičná väčšina obyvateľov obce oprávnených voliť podľa osobitných predpisov. Rozhodnutie obyvateľov obce bolo prijaté vtedy, ak dostalo nadpolovičnú väčšinu platných hlasov. Takto stanovené kvórum si zákon o obecnom zriadení ponechal dodnes, na škodu veci ale je že spomínaná záväznosť vo vzťahu k obecnému zastupiteľstvu sa vytratila, resp. že s ňou zákon nepočítal pri novelizáciách v rámci ostatných podmienok miestneho referenda.

b. Druhá etapa – (ne)reformná

Prvou novelizáciou zákona o obecnom zriadení, ktorá sa dotýkala ustanovení hlasovania obyvateľov obce bol zákon Slovenskej národnej rady č. 130/1991 Zb.

Uvedený zákon menil právomoci týkajúce sa rozhodovania o zavedení alebo zrušení miestnej dane, či poplatku. Oproti pôvodným ustanoveniam, keď sa o tom mohlo rozhodnúť výlučne formou miestneho referenda, novela alternatívne určovala na rozhodovanie obecné zastupiteľstvo.

Podstatnou pre skúmanú problematiku bola podľa nášho názoru ďalšia novela zákona o obecnom zriadení, a to zákon Slovenskej národnej rady č.421/1991 Zb., ktorý stanovoval diferentný počet podpisov na petícii i podmienky pre platnosť miestneho referenda, pokiaľ sa toto týkalo rozdelenia obce alebo odčlenenia časti obce. Na predloženie petície stačilo 20% oprávnených voličov tej časti obce, o odčlenenie, ktorej pri rozdelení obce išlo a o odčleňovaní logicky hlasovala tá časť obce, ktorá sa odčleniť chcela. Podmienky, že musí ísť o časť s vlastným katastrálnym územím, ktorá urbanisticky nesplynula s obcou a do rozvoja tejto časti obce neboli vložené také investície, od ktorých je závislá celá obec boli zavedené spomínanou novelizáciou. Ich špecifikáciu v tomto rozsahu považujeme za dostatočnú záruku toho, že nedôjde k odčleneniu takej časti obce, ktorá by ohrozila fungovanie zvyšnej časti obce.

Nasledujúca relevantná novelizácia už bola v rámci samostatnej Slovenskej republiky, a to zákonom Národnej rady SR č. 6/2001 Z. z., ktorým sa zaviedla možnosť odvolania starostu a zmeny názvu obce prostredníctvom miestneho referenda.

Od ďalšej novelizácie zákona o obecnom zriadení dotýkajúcej sa miestneho referenda (z. č. 453/2001 Z. z.) sa očakávalo zefektívnenie rigidných a zastaraných, no hlavne dosť stručných ustanovení. Nemáme tu na mysli len samotný časový faktor vzniku zákona o obecnom zriadení. Ide hlavne o tú skutočnosť, že spleť vzťahov, ktorú praktická realizácia tohto inštitútu v spoločnosti prináša, si zrejme vyžaduje samostatnú zákonnú úpravu tak, ako je to v okolitých krajinách bežné.¹²⁰

Počítalo sa prinajmenšom s precíznejšou úpravou tých ustanovení zákona, ktoré sa stali problémovými pri praktickom uplatňovaní inštitútu miestneho referenda. Spomínaná novela len určitým spôsobom okresala už aj predtým dosť skromné ustanovenia § 11a, čím svojim spôsobom dosť skomplikovala určité vzťahy týkajúce sa tohto

¹¹⁹ Tak napr. v zmysle pôvodného textu §11 ods. 3 obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu vyhradené určovať zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce a s majetkom štátu dočasne prenechaným do hospodárenia obce, schvaľovať najdôležitejšie úkony týkajúce sa tohto majetku a kontrolovať hospodárenie s ním, schvaľovať rozpočet obce a jeho zmeny, kontrolovať jeho čerpanie a schvaľovať účet, schvaľovať územný plán obce alebo jej časti a koncepcie rozvoja jednotlivých oblastí života obce, určovať náležitosti miestnej dane alebo poplatku a rozhodovať o prijatí úveru alebo pôžičky, vyhlasovať hlasovanie obyvateľov obce o najdôležitejších otázkach života a rozvoja obce a zvolávať verejné zhromaždenia občanov, uznášať sa na nariadeniach, určovať organizáciu obecného úradu a určovať plat starostu a hlavného kontrolóra, schvaľovať poriadok odmeňovania pracovníkov obce, ako aj ďalšie predpisy (rokovací poriadok, pracovný poriadok, organizačný poriadok a pod.), zakladať, zriaďovať a kontrolovať obecné podniky a rozpočtové a príspevkové organizácie, schvaľovať združovanie obecných prostriedkov a činností a účasť v združeniach, zriaďovať orgány potrebné na samosprávu obce a určovať náplň ich práce, udeľovať čestné občianstvo obce, obecné vyznamenania a ceny.

¹²⁰ napr. Česká republika, Maďarsko, Poľsko...

inštitútu.¹²¹

Nasledujúca novelizácia zákona o obecnom zriadení z. č. 102/2010 Z. z. bola prínosná v tom, že vypustila pojem hlasovanie obyvateľov obce a nahradila ho miestnym referendum. Zároveň sa dotýkala parciálnych otázok súvisiacich s výkonom miestneho referenda. Do nadobudnutia jej účinnosti sa totiž podporne pre výkon miestneho referenda využíval zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov (ďalej aj zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí), na ktorý zákon o obecnom zriadení odkazoval. Spomínaná novela upresnila náležitosti oznámenia o vyhlásení miestneho referenda a stanovila spôsob kreovania komisie pre realizáciu miestneho referenda. Zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí bol zrušený zákonom č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení (tzv. volebný kódex), ktorý vo svojich ustanoveniach zahrnul aj úpravu realizácie referenda, ale len celoštátneho. Problematiku miestneho referenda opomenul, zostáva preto len nevyhnutnosť postupovať podľa spomínanej novely, ktorá zároveň explicitne stanovila možnosť obci vydať všeobecne záväzné nariadenie špecifikujúce podrobnosti o organizácii miestneho referenda v zmysle miestnych podmienok. No ani takéto prípadné všeobecne záväzné nariadenie totiž nerieši zásadne problémy, ako je napr. otázka vysokej účasti pre platnosť, či vypísanie miestneho referenda, pretože v týchto otázkach sa musí postupovať v zmysle zákona o obecnom zriadení. Navyše, obce, ktoré záujem mali, si už problematiku miestneho referenda svojím spôsobom upravili. V zákone o obecnom zriadení však naďalej chýbajú jednotné pravidlá spôsobu príprav a postupu pri organizovaní miestneho referenda (otázny je, či by mali byť práve v tomto zákone a nie v samostatnom právnom predpise). Uvedenú situáciu nepovažujeme za vhodnú, ani štandardnú, keďže v tom lepšom prípade dochádza k spisaniu akéhosi „vzoru“ všeobecne záväzného nariadenia dotýkajúceho sa miestneho referenda, ktorý obce kopírujú. V tom horšom prípade nie sú ojedinelé ani kuriózne nariadenia a nejednotné pravidlá úpravy. Ani jeden, ani druhý stav želateľný nie je.

Posledná novelizácia zákona o obecnom zriadení, ktorá sa dotýkala miestneho referenda bola novelizácia zákonom č. 70/2018 Z. z. s účinnosťou od 1.4.2018. Dotkla sa jednak postupu obce pred vyhlásením referenda, dôvodov obligatórneho vyhlásenia referenda a postupu obce po uskutočnení miestneho referenda.¹²² Doplnený odsek 7 k § 11a zavádza povinnosť obci najneskôr 15 dní pred dňom konania miestneho referenda zverejniť oznámenie o vyhlásení miestneho referenda na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce, ako aj iným spôsobom, ktorý určí obecné zastupiteľstvo.¹²³ Doterajšia povinnosť obce zaslať každému oprávnenému voličovi oznámenie o vyhlásení miestneho referenda tak bola ponechaná na fakultatívne rozhodnutie obecného zastupiteľstva (ako aj iným spôsobom, ktorý určí obecné zastupiteľstvo). Ťažko predpokladať, aké iné spôsoby obecné zastupiteľstvo určí, či sa vráti k doručovaniu oznamovania pre oprávnených voličov, skôr sa domnievame, že nie a uvedená novelizácia tak vyznieva ako krok späť v aktualizácii podmienok na úspešné uplatňovanie miestneho referenda.

Otázny význiva aj vypustenie obligatórnych dôvodov pre odvolanie starostu ako predpokladu pre obligatórne referendum ak starosta hrubo, či opakovane zanedbával povinnosti starostu, porušoval Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy, (§13a ods.3, pís. a). Dôvody pre zrušenie tohto ustanovenia sa dajú tušiť, istým spôsobom posilňujú pozíciu starostu. V porovnaní s predchádzajúcim stavom však pôsobia spiatočnicky a zostáva len veriť, že nedôjde k zneužívaniu súčasného stavu.

c. Etapa ústavných sporov

V problematike miestneho referenda nevidujeme výraznú početnosť sporov na Ústavnom súde SR. Tie, na ktoré poukazujeme však svojim významom zasiahli do realizácie skúmaného typu referenda.

Pre úplnosť ešte považujeme za dôležité uviesť nasledovné - na základe aktuálneho stavu môžeme v zákonnej koncepcii vnímať dva druhy miestneho referenda – obligatórne (§11a ods.1) a fakultatívne (§11a ods.4).

Zákon o obecnom zriadení v § 11a ods. 1 taxatívne určuje prípady, kedy obecné zastupiteľstvo vyhlási hlasovanie obyvateľov obce (miestne referendum):

- pri zlúčení obcí, rozdelení alebo zrušení obce ako aj zmene názvu obce
- pri odvolaní starostu
- pri petícii skupiny obyvateľov obce v počte aspoň 30% oprávnených voličov

Z dikcie zákona „... obecné zastupiteľstvo vyhlási...“ vyplýva, že za splnenia zákonom stanovených podmienok sa obecnému zastupiteľstvu nepripúšťa iná alternatíva, má povinnosť miestne referendum vyhlásiť. V súvislosti s obligatórnym referendum Ústavný súd Slovenskej republiky uviedol: „Termín „obligatórny“ sa môže spájať s rozdielnym právnym obsahom. Obligatórnosť referenda môže vyjadrovať povinnosť štátneho orgánu vyhlásiť občanmi iniciované referendum splňajúce všetky právne podmienky na prípravu referenda. Obligatórnosť referenda však môže vyjadrovať aj podstatnejší znak – povinnosť štátu dať občanom na rozhodnutie niektoré otázky“¹²⁴ Na základe toho teda obecné zastupiteľstvo nemá právo zdržiavať oprávnenú požiadavku zákonom stanovených subjektov o vypísanie referenda. Žiaľ, nejednoznačné ďalšie ustanovenia zákona o obecnom zriadení dotýkajúce sa miestneho referenda mu to umožňujú, čo niektoré obecné zastupiteľstvá aj patrične využívali.

V príspevku upozorňujeme na ustanovenie § 11a ods. 1 písm. a. zákona o obecnom zriadení týkajúce sa rozdelenia obcí. Zákon o obecnom zriadení totiž v § 2a, ods. 5 pre rozdelenie obce stanovuje nasledovné podmienky:

¹²¹ KRUNKOVÁ, A.: Priama demokracia v podmienkach obecnej samosprávy v Slovenskej republike, in Verejná správa a spoločnosť, Roč. 2, č. 2 (2001), s. 39-46

¹²² TOMÁŠ, L.: Miestne referendum po ostatnej novele zákona o obecnom zriadení. In. Justičná Revue, 70, 2018, č. 5, s. 672-679.

¹²³ Oznámenie o vyhlásení miestneho referenda v zmysle zákona má obsahovať dátum schválenia uznesenia obecného zastupiteľstva o vyhlásení miestneho referenda alebo dátum doručenia petície; otázku alebo otázky, ktoré sa obyvateľom obce predkladajú na rozhodnutie; miesto, dátum a čas konania miestneho referenda; spôsob úpravy hlasovacieho lístka.

¹²⁴ Uznesenie Ústavného súdu SR II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997.

1. nové obce budú mať katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území tvoriacich súvislý územný celok
2. nové obce budú mať najmenej 3 000 obyvateľov
3. nová obec urbanisticky nesplynula s ostatnými časťami obce
4. do rozvoja odčleňovanej časti obce neboli vložené investície, od ktorých závisí celá obec.

Hneď prvým problémom je nelogické stanovenie nevyhnutného počtu 3 000 obyvateľov pre vznik novej obce. Obligatórnosťou tohto ustanovenia dochádza k porušeniu princípu rovnosti vo viacerých smeroch. Podľa Ústavy Slovenskej republiky (čl. 64) je základom územnej samosprávy obec. Obec je samostatným územným samosprávnym a správny celkom. Združuje osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt (čl.64a). V žiadnom svojom ustanovení ústava nepodmieňuje túto pozíciu obce stanovením počtu obyvateľov, takže toto ustanovenie zákona o obecnom zriadení sa nám javí byť s ňou v rozpore. Navyše zákon o obecnom zriadení v §11, ods. 3 proporcionálne podľa počtu obyvateľov obce určuje počet poslancov obecného zastupiteľstva, pričom najmenej poslancov (v počte 3) stanovuje pre obec, ktorá má menej ako 40 obyvateľov. V jednom prípade teda počíta s obcami, ktoré majú ďaleko menej ako 3000 obyvateľov obce, v ďalšej časti vznik takýchto obcí zakazuje a to aj v prípade, že by takýmto rozdelením obce mohlo dôjsť k efektívnejšej existencii nových obcí. Možno teda skonštatovať, že v tomto prípade zákonodarca opomenul princíp rovnosti (tiež z pohľadu možnosti efektívneho fungovania nových obcí).

Vychádzajúc z čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky občania majú právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo alebo prostredníctvom zvolených zástupcov. Správa verejných vecí je klasickým znakom územnej samosprávy. Podľa nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky „*Pod správou vecí verejných je potrebné rozumieť účasť občana na politickom živote štátu, správe štátu a na správe verejných záležitostí v obciach. Uplatňovanie, t.j. napĺňanie tohto ústavného práva umožňuje taká organizácia a právne usporiadanie územnej samosprávy, ktoré vytvárajú predpoklady pre všetkých obyvateľov obce zúčastňovať sa na jej správe a bezprostredne rozhodovať o verejných záležitostiach obecného významu na základe priameho a konkrétneho prejavu vôle všetkých obyvateľov, alebo určitej skupiny obyvateľov. Toto právo má obligatórny charakter, pretože podľa čl. 12 ods. 1 ústavy sa základné práva a slobody zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým*“.¹²⁵ Pričom zákon o obecnom zriadení pri splnení všetkých ostatných náležitostí toto právo časti obyvateľom obce upiera.

Dôvodom pre zamedzenie rozdrobovaniu obcí rozumieme. Aj napriek tomu vnímame, že ďalšie ustanovenia zákona o obecnom zriadení pôsobia kontroverzným spôsobom. Zákon o obecnom zriadení stanovuje obligatórnosť vo vyhlásení miestneho referenda, ak toto požaduje petícia skupiny obyvateľov obce v počte aspoň 30% oprávnených voličov (§11a ods. 1 písm. c). Stanovený počet sa týka aj prípadu, ak by sa petíciou požadovalo odčlenenie časti obce, teda rozdelenie obce. Zo zákona o obecnom zriadení sa však vytratilo ustanovenie, ktoré v prípade ak ide o rozdelenie obce, požadovalo rovnaký počet podpisov na petícii (vtedy len 20%), ale len oprávnených voličov tej časti obce, o odčlenenie ktorej išlo. Uvedená situácia inklinuje k značnému znemožneniu výkonu suverenity ľudu, ba badať v nej aj náznak obmedzenia práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo. Tak napr. v obci (či meste) s 30 tis. obyvateľmi by pre úspešnosť takejto petície bolo potrebných 9 tis. podpisov aj v prípade, ak by sa chcela odčleniť len časť s minimálne stanoveným počtom, teda 3 tis. obyvateľov. Jedným z problémov by teda bolo už samotné vyhlásenie takéhoto miestneho referenda.

A aj v prípade ak by aj tieto podmienky pre vyhlásenie miestneho referenda týkajúceho sa rozdelenia časti obce splnené boli, v konečnom dôsledku je vyhlásenie miestneho referenda v rukách obecného zastupiteľstva. Z dikcie zákona totiž vyplýva, že obecné zastupiteľstvo je povinné preskúmať, či k splneniu podmienok pre rozdelenie obce došlo. Aj napriek tomu nastala v praxi situácia, keď mestské zastupiteľstvo nevyhlásilo miestne referendum o odčlenení časti mesta z toho dôvodu, že sa zjednotilo na tom, že mestská časť urbanisticky splynula s mestom a teda nie je možné jej odčlenenie. Opieralo sa o odborné posúdenie skutočností dôležitých pre jeho rozhodnutie (na základe vyjadrenia sa okresného úradu odboru katastrálneho), z tohto odborného posúdenia však nebolo jednoznačne jasné, či podmienka splnená bola alebo nie (presný výrok - „Nie je možné presne posúdiť, či mestská časť urbanisticky splynula s mestom“). Mestské zastupiteľstvo sa priklonilo k názoru, že podmienka splnená nebola. Uvedený spor sa stal predmetom konania na Ústavnom súde Slovenskej republiky, ktorý svojím rozhodnutím zrušil uznesenie mestského zastupiteľstva a nariadil vec znovu prejednať a rozhodnúť. Ústavný súd v tejto súvislosti uviedol: „*Občanom, ktorí sa v súlade s ústavou a zákonom upraveným postupom domáhajú vydania rozhodnutia o uplatnení svojho základného práva podľa čl. 30 ods. 1 ústavy však nie je možné uložiť zodpovednosť za nerešpektovanie kritérií objektivity konania zo strany orgánu rozhodujúceho o základnom práve. Je preto povinnosťou orgánu územnej samosprávy, ktorý rozhoduje o základnom práve občanov podľa čl.30 ods. 1 ústavy, aby si zaobstaral také odborné podklady (stanoviská), ktoré jednoznačným spôsobom odborne hodnotia tú otázku, o ktorej má v súlade s §11a ods. 4 zákona o obecnom zriadení rozhodnúť... ... objektívite konania, v ktorom sa rozhoduje o uplatnení základného práva alebo slobody občanov, zodpovedá nie len jednoznačné vyjadrenie, ale aj odborne vyargumentované stanovisko k niektorej z otázok upravených v §11a zákona o obecnom zriadení.*“¹²⁶

Obdobne v náleze II. ÚS 105/03 z 8. októbra 2003 Ústavný súd SR vyslovil, že základné právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo upravené v čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky sťažovateľov bolo porušené, tým, že nebolo umožnené vykonať referendum o odčlenení mestskej časti Dovalovo od mesta Liptovský Hrádok. „*Uplatnením základného práva sťažovateľov (obyvateľov obce) zúčastňovať sa priamo na správe verejných vecí vo forme miestneho referenda smerujúceho k rozdeleniu obce možno dosiahnuť sledované účinky len vtedy, ak príslušné orgány verejnej správy zachovávajú zákonom ustanovený postup spočívajúci v dodržaní ich procesných povinností a zároveň sa naplnia materiálne podmienky ustanovené v príslušných právnych predpisoch.*“¹²⁷

¹²⁵ Nález ÚS SR II. ÚS 9/00 zo 7. februára 2001.

¹²⁶ Tamtiež.

¹²⁷ Nález Ústavného súdu SR II. ÚS 105/03 z 8. októbra 2003.

ZÁVER

Problematika miestneho referenda by si zrejme zaslúžila uzavretie v pozitívnom duchu. Žiaľ právne podmienky pre jeho realizáciu nedávajú možnosť hodnotiť ho takto. Praktická realizácia miestnych referend poukazuje na jeho sťaženú realizovateľnosť, na čo už bolo viackrát upozorňované zo strany akademikov i predstaviteľov samosprávy. Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika vypracoval v r. 2013 podrobnú štúdiu venujúcu sa problematike praktického využívania miestneho referenda a zhromaždení obyvateľov obce, v ktorej poukazyval na viaceré problematické miesta.¹²⁸ K zlepšeniu situácie sa však vyžaduje dôsledná a racionálna právna úprava, napríklad aj vo forme samostatného zákona, ktorý by komplexne mohol popri miestnom referende riešiť napr. aj referendum na území vyššieho územného celku. Podkladov na kvalitný právny predpis či už teoretického, alebo praktického charakteru je po tridsiatich rokoch od vzniku miestneho referenda dost'. Zostáva už len veriť, že sa nájde aj politická vôľa pre ich zapracovanie do príslušného právneho aktu.

Použitá literatúra:

KRUNKOVÁ, A.: Priama demokracia v podmienkach obecnej samosprávy v Slovenskej republike, in Verejná správa a spoločnosť, Roč. 2, č. 2 (2001), s. 39-46

TOMÁŠ, L.: Miestne referendum po ostatnej novele zákona o obecnom zriadení. In. Justičná Revue, 70, 2018, č. 5, s. 672-679.

Uznesenie Ústavného súdu SR II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997

Nález ÚS SR II. ÚS 9/00 zo 7. februára 2001

Nález Ústavného súdu SR II. ÚS 105/03 z 8. októbra 2003

http://samosprava.institute.sk/sites/default/files/studie/a6_zhromazdenia_obyvateľov_obce_a_miestne_referenda.pdf

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Alena Krunková, PhD.

alena.krunkova@upjs.sk

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Katedra ústavného práva a správneho práva

Kováčska 26

P.O.BOX-45

040 75 Košice

Slovenská republika

¹²⁸ Dostupné:

http://samosprava.institute.sk/sites/default/files/studie/a6_zhromazdenia_obyvateľov_obce_a_miestne_referenda.pdf

ALTERNATÍVNE NÁSTROJE ZAPÁJANIA OBYVATEĽOV DO SPRÁVY VECÍ VEREJNÝCH NA MIESTNEJ ÚROVNI: ONLINE PLATFORMY¹²⁹

Ján Mazúr

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: Many cities globally have long used the potential of their inhabitants to receive reports to address or improve public services. The digitization and automation of the provision of these reports through mobile devices has great potential in terms of improving the reports and reducing barriers to the provision of feedback to public authorities, especially at the local level. In addition, these mobile applications enriched with semantic legal categories can reduce transaction costs when assigning responsibility for resolving complaints. Similar tools have huge potential in terms of smart city concepts. In this article, we describe the Slovak application Message for the Mayor (OPS), which has been available for Slovak municipalities and cities and their inhabitants for 10 years, during which it allowed municipalities and cities to receive more than 86,000 reports. The application thus significantly contributed to the direct involvement of the population in the administration of public affairs at the local level and enabled the population to better understand the division of competencies at the local level. Although the application does not currently allow the inhabitants to be involved in creating a positive political agenda, abroad there are examples of similar deliberative applications that allow the inhabitants to formulate their political preferences, thus becoming a tool of direct democracy at the local level.

Abstrakt: Množstvo miest vo svete dlhodobo využíva potenciál svojich obyvateľov a obyvateľiek na získavanie podnetov pre riešenie či zlepšovanie verejných služieb. Digitalizácia a automatizovanie poskytovania týchto podnetov prostredníctvom mobilných aplikácií v sebe skrýva veľký potenciál z hľadiska skvalitňovania podnetov a znižovania bariér pre poskytovanie spätnej väzby orgánom verejnej moci najmä na lokálnej úrovni. Navyše tieto mobilné aplikácie obohatené o sémantické právne kategórie môžu znižovať transakčné náklady pri priradovaní zodpovednosti za riešenie podnetov. Podobné nástroje majú veľký potenciál z hľadiska smart city konceptov. V príspevku popisujeme slovenskú aplikáciu Odkaz pre starostu (OPS), ktorá je pre slovenské obce a mestá a ich obyvateľov k dispozícii už 10 rokov, počas ktorých umožnila obciam a mestám vyriešiť vyše 86.000 podnetov. Aplikácia tak významne prispela k priamemu zapájaniu obyvateľov do správy vecí verejných na lokálnej úrovni a umožnila obyvateľom lepšie porozumieť rozdeleniu kompetencií na lokálnej úrovni. Hoci aplikácia v súčasnosti neumožňuje zapájanie obyvateľov do tvorby pozitívnej politickej agendy, v zahraničí existujú príklady podobných deliberatívnych aplikácií, ktoré umožňujú obyvateľom formulovať svoje politické preferencie, čím sa stávajú nástrojmi priamej demokracie na lokálnej úrovni.

Keywords: online participative platforms, mobile participative platforms crowdsourcing, smart city, participation, local self-administration

Kľúčové slová: online participatívne platformy, mobilné participatívne platformy, crowdsourcing, smart city, participácia, miestna územná samospráva

ÚVOD

Mestá svojim obyvateľom poskytujú mnohé služby, z ktorých viaceré sa spoliehajú na fyzickú infraštruktúru. Fyzickú infraštruktúru obvykle udržiava obec, iné orgány verejnej správy a často aj súkromné subjekty prostredníctvom pomerne zložitých právnych vzťahov založených na základe verejného obstarávania. Obyvatelia môžu obciam predkladať rôzne podnety a sťažnosti týkajúce sa problémov vo vzťahu ku konkrétnej fyzickej infraštruktúre, právnych vzťahov alebo zákonom rozoznaných javov. Tieto podnety a sťažnosti môžu byť automatizované pomocou informačných a komunikačných technológií. Vďaka bezprecedentnému rozšíreniu mobilných telefónov s inteligentnými aplikáciami (smartphone) a prakticky absolútnemu pokrytiu miest mobilnými sieťami sa obrovské množstvo ľudí stalo potenciálnymi nosičmi participatívnych snímacích systémov zameraných na zber rôznych údajov pre aplikácie inteligentných miest (smart city). Táto prax môže byť obzvlášť užitočná, ak sa uplatňuje na bežné každodenné javy mestského života s vysokou hustotou obyvateľstva (účastníkov), relatívne vysokou mierou výskytu relevantných opakujúcich sa problémov alebo udalostí a pomerne nízkymi transakčnými nákladmi na prevádzku takého systému. Jednotlivé problémy či podnety týkajúce sa verejných služieb môžu byť podané obyvateľmi poloautomatizovaným spôsobom. V tomto článku najskôr predstavujem moderné metódy participatívneho zberu dát prostredníctvom mobilných aplikácií (crowdsensing). Po druhé, medzi takéto aplikácie možno zaradiť aj slovenskú aplikáciu Odkaz pre starostu (OPS), ktorú používa 145 miest, či veľkých a malých obcí na Slovensku, vrátane hlavného mesta SR Bratislavy.¹³⁰ Po tretie, diskutujem o sémantických právnych kategóriách, teoreticky ich aplikujem na podobné aplikácie a nakoniec navrhujem zlepšenie týchto aplikácií vďaka obohateniu o sémantické právne kategórie.

1. SYSTÉMY PARTICIPATÍVNEHO ZBERU DÁT

Technologický vývoj umožnil, aby väčšina obyvateľov miest bola prepojená prostredníctvom mobilných sietí a mobilných telefónov. Z pohľadu konceptov inteligentného mesta (smart city) sa obyvatelia miest a obcí na celom svete

¹²⁹ Príspevok bol vypracovaný v rámci projektu VEGA 1/0757/20 Prostriedky priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí.

¹³⁰ Odkaz pre starostu <<https://www.odkazprestarostu.sk/>> je online aplikáciou prevádzkovanou Inštitútom SGI, so sídlom v Bratislave. Všetky dáta o aplikácii pochádzajú od samotného inštitútu (november 2020).

stávajú potenciálnymi zdrojmi dát. Tým sa otvára potenciál crowdsourcingu ako techniky riešenia problémov, pri ktorej sa využíva veľké množstvo osôb na riešenie konkrétnej úlohy, ktorá bola predtým pridelená inej osobe (osobám).¹³¹ ¹³² Zber dát v priestore môže vykonávať aj väčšie množstvo osôb, dokonca, ak sa nejedná o sofistikované dáta, zber dát môžu vykonávať aj laici. Na pomenovanie participatívneho zberu dát väčším množstvom osôb (davom) využíva angličtina pojem „crowdsensing“, pričom taký zber predpokladá presunutie a rozdelenie zodpovednosti za zhromažďovanie dát na väčšie množstvo osôb – dav.¹³³ V kontexte participatívneho zberu dát za pomoci mobilných zariadení môžeme hovoriť o mobilnom crowdsensingu.¹³⁴ Participatívny zber dát je potom definovaný ako spôsob formovania interaktívnych sietí participatívnych senzorov, ktoré umožňujú laickým aj profesionálnym používateľom zhromažďovať, analyzovať a zdieľať miestne znalosti pomocou mobilných zariadení.¹³⁵ Pri takomto zbere dát účastníci zhromažďujú údaje vo forme fotodokumentácie, ideálne so súradnicami zosnímania, opisom problému alebo iných typov relevantných údajov, ako sú napr. úrovne okolitého zvuku¹³⁶, vrátane rôznych foriem metadát ako časové značky, úrovne spoľahlivosti, či kontext. Pokročilé aplikácie na zber dát umožňujú zhromažďovať aj pokročilé údaje pomocou špecializovaného vybavenia, napríklad úrovne znečistenia ovzdušia v mestskom prostredí a pod.

Aplikácie participatívneho zberu dát sa veľmi líšia, pretože sa neustále vyvíjajú a nasadzujú nové funkcionality. Používajú sa napríklad v oblasti verejného zdravia, mestského plánovania a rozvoja, poskytovania spätnej väzby alebo občiansko-vedeckých aktivít.¹³⁷ Tieto aplikácie umožňujú zber dát zameraných na ľudí, ako napríklad využitie sociálnych médií, monitorovanie športových alebo kultúrnych podujatí, audit cien, alebo zber dát zameraný na životné prostredie, ako je monitorovanie stavu vozovky, kvality ovzdušia, hladiny zvuku atď.¹³⁸ Obdobne možno aplikácie použiť na zber dát o krízových udalostiach na základe podnetov používateľov; aplikácie umožňujú jednotlivcom postihnutým krízovými udalosťami zdieľať dôležité informácie o týchto udalostiach,¹³⁹ napríklad aplikácia Ushahidi počas zemetrasenia v Nepále v roku 2015 či iných krízových udalostiach vo svete¹⁴⁰ alebo tzv. Safety Check sociálnej siete Facebook počas teroristických útokov v decembri 2015 v Paríži či iných krízových udalostí. Podobnou aplikáciou pre krízový no tiež každodenný monitoring vodnej hladiny a iných krízových udalostí je PetaBencana z Indonézie.¹⁴¹ Podobné systémy možno navyše použiť na zvládnutie davov ľudí v priebehu krízy.¹⁴² Z hľadiska údržby a starostlivosti o verejný priestor a verejné služby je azda najznámejším príkladom britská aplikácia FixMyStreet¹⁴³, či podobná americká aplikácia SeeClickFix¹⁴⁴ alebo japonská alternatíva MyCityReport.^{145, 146} Tieto systémy úzko súvisia s takzvanými geografickými informačnými systémami.¹⁴⁷ Práve spojenie geografie a distribuovaného zberu dát robí z týchto systémov významný potenciál pre mestské prostredie, kde sa prirodzene stávajú súčasťou koncepcií a riešení inteligentného mesta.

a. Mestá a inteligentné mestá

Mestá poskytujú služby svojim obyvateľom prostredníctvom svojich úradov a desiatok špecializovaných pracovísk, príspevkových či rozpočtových organizácií či obstaraných dodávateľov služieb. Tieto služby zvyčajne zahŕňajú fyzickú infraštruktúru mesta, ktorej údržba je náročná na čas a zdroje. V priebehu času sú tieto služby náchylné na poruchy spôsobené opotrebením či bežným používaním (upchatá kanalizácia, vypálená žiarovka) alebo ľudskými zásahmi (rozbitie komunálneho majetku). Tieto problémy majú mnoho spoločného: (i) keďže verejné priestory a zdroje sú voľne dostupné, zvyknú sa nadužívať a opotrebovať; (ii) zvyčajne sa vyskytujú na rozptýlených miestach rozprestierajúcich sa na území mesta, čo sťažuje efektívne zhromažďovanie príslušných údajov o ich defektoch v čase vzniku problému; (iii) riešenie problémov môže spadať do kompetencie rôznym orgánom verejnej

¹³¹ BRABHAM, D.: Crowdsourcing as a Model for Problem Solving: An Introduction and Cases.

¹³² Veľké množstvo osôb (účastníkov) sa môže za určitých okolností stať davom, ako to prvýkrát popísal Surowiecki (The Wisdom of Crowds). Tieto „davy“ môžu byť optimálne využité ako zdroje dát, alebo skôr ako producenti informácií, pomocou crowdsourcingu (HOWE, J.: The Rise of Crowdsourcing). Koncept crowdsourcingu, ktorý pôvodne definoval Howe, „predstavuje akt spoločnosti alebo inštitúcie, ktorá prevezme funkciu, ktorú kedysi vykonávali zamestnanci, a outsourcuje ju prostredníctvom nedefinovanej (a všeobecne veľkej) siete ľudí vo forme otvorenej výzvy.“ (HOWE, J.: Crowdsourcing: a definition). Geiger a kol. ponúkajú základnú taxonómiu crowdsourcingu (GEIGER, D. et al.: Managing the Crowd: Towards a Taxonomy of Crowdsourcing Processes).

¹³³ CARDONE, G. et al.: Fostering participation in smart cities: a geo-social crowdsensing platform.

¹³⁴ GANTI, R. et al.: Mobile crowdsensing: current state and future challenges.

¹³⁵ BURKE, J. A., et al.: Participatory sensing.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ GOODCHILD, M.: Citizens as sensors: the world of volunteered geography.

¹³⁸ KANHERE, S. S.: Participatory Sensing: Crowdsourcing Data from Mobile Smartphones in Urban Spaces; KLOPFENSTEIN L. C. et al.: Mobile crowdsensing for road sustainability: exploitability of publicly-sourced data.

¹³⁹ SCHADE, S. et al.: Citizen-based sensing of crisis events: sensor web enablement for volunteered geographic information.

¹⁴⁰ Ushahidi Quake Map. K dispozícii online (13.12.2020): <<https://www.ushahidi.com/case-studies/quakemap>>.

¹⁴¹ K dispozícii online (13.12.2020): <<https://www.petabencana.id>>.

¹⁴² FRANKE, T. et al.: Smart crowds in smart cities: real life, city scale deployments of a smartphone based participatory crowd management platform.

¹⁴³ K dispozícii online (13.12.2020): <<https://www.fixmystreet.com>>.

¹⁴⁴ K dispozícii online (13.12.2020): <<https://seeclickfix.com>>.

¹⁴⁵ K dispozícii online (13.12.2020): <<https://www.mycityreport.jp>>.

¹⁴⁶ Pozri aj porovnávaciu štúdiu viacerých obdobných platforiem participatívneho zberu dát a spätnej väzby: GIL, O. et al.: Citizen Participation and the Rise of Digital Media Platforms in Smart Governance and Smart Cities, či lokalizovanú štúdiu v Nemecku: SPIL, T. A. M. et al.: Smart City Participation: Dream or Reality? A Comparison of Participatory Strategies from Hamburg, Berlin & Enschede.

¹⁴⁷ KAMEL BOULOS, M. et al.: Crowdsourcing, citizen sensing and sensor web technologies for public and environmental health surveillance and crisis management: trends, OGC standards and application examples.

správy či ich riešenie majú zabezpečovať dodávateľa služieb; zodpovednosť za riešenie problémov môže byť taktiež nejasná alebo ťažko vyhodnotiteľná; (iv) existujú obmedzené zdroje (finančné prostriedky, kapacity) zodpovedného riešiteľa problému (obec, obstaraný subjekt atď.). Tieto faktory prispievajú k vysokým transakčným nákladom na riešenie problémov, ktoré zase ovplyvňujú efektívnosť správy a riadenia obcí a ich poskytovania verejných služieb.

Riešenie týchto problémov je jedným z typických cieľov koncepcií inteligentného mesta. Koncepty inteligentného mesta sa zvyčajne zameriavajú na vytvorenie učiaceho sa mesta, ktoré prijíma spätnú väzbu, efektívne využíva zdroje a zlepšuje kvalitu života obyvateľom lepším poskytovaním verejných služieb. Na koncept inteligentného mesta sa vzťahuje efektívne poskytovanie verejných služieb a inteligentná správa ako jedny z kategórií konceptu.¹⁴⁸ Inteligentné mesto by preto malo byť mesto, ktoré komunikuje so svojimi obyvateľmi, prijíma spätnú väzbu, využíva vedomosti obyvateľov vrátane ich potenciálu na zber dát. Inteligentné mesto sa usiluje dosiahnuť efektívne rozdeľovanie zdrojov, zlepšenie kvality života obyvateľov alebo vysokú úroveň transparentnosti a otvorenosti.¹⁴⁹

Aby bol systém participatívneho zberu dát dlhodobou funkčný a efektívny, musí obsahovať nasledovné prvky: (i) množstvo obyvateľov, ktorí sú angažovanými, zainteresovanými stranami a konečnými užívateľmi verejných obecných služieb, v dôsledku čoho majú silnú motiváciu zúčastňovať sa na takomto systéme; (ii) mobilné siete rozprestierajúce sa nad mestami s nízkymi transakčnými nákladmi pre účastníkov; (iii) zhromažďovanie štruktúrovaných údajov a vytváranie informácií, ktoré umožňujú rýchle a presné poskytovanie dát a spätnú väzbu od obyvateľov; (iv) otvorenosť a transparentnosť systému a forma aplikácie pre mobilné telefóny, ktorú si obyvatelia môžu voľne stiahnuť; (v) široké prijatie a nasadenie tohto systému do systémov riadenia kvality obcí a ich poskytovateľov služieb. Tieto prvky rozoberiem individuálne.

b. Obyvatelia

Vychádzajúc z vyššie uvedenej definície crowdsourcingu, možno považovať obyvateľov mesta za zvlášť motivovaných podieľať sa na zbere dát a tvorbe informácií v komunálnom prostredí. Platformy pre participatívny zber dát zvyčajne odmeňujú svojich používateľov za účasť na riešení problémov alebo poskytovaní služieb. Optimálnou motiváciou pre používateľov je peňažná alebo nepeňažná, no hmatateľná odmena. Obyvatelia by mali byť motivovaní hlásiť dané problémy poskytovateľom obecných služieb, pretože sa ich dotýkajú najviac. Existujú však určité špecifiká poskytovania verejných služieb, ako sú uvedené vyššie, ktoré by mali brať do úvahy všetci dobre mienení obyvatelia. Fyzické umiestnenia problémov, sťažností a podnetov môžu byť jednoducho príliš početné na to, aby ich obec a obstaraní poskytovatelia služieb mohli efektívne identifikovať a následne odstraňovať. Medzi obcou a obyvateľmi tak môže vzniknúť symbiotický vzťah pri nahlasovaní podnetov a ich odstraňovaní, nakoľko pre volených zástupcov môže byť dôležitá deklarovateľnosť schopnosť riešiť problémy obyvateľov v krátkom čase ako aj vyvodiť zodpovednosť voči zodpovednému.

Množstvo výskumu sa venovalo motivácii obyvateľov participovať na zbere dát pre rôzne aplikácie.¹⁵⁰ Napríklad, ako bolo uvedené vyššie, existuje pomerne dobre zavedená prax využívania neplatených dobrovoľníkov – laických vedcov – na zhromažďovanie údajov o konkrétnych výskumných projektoch.¹⁵¹ V skutočnosti, berúc do úvahy všetky výhody a nevýhody takýchto systémov zberu dát, využitie dobrovoľníkov je výhodnejšie už len kvôli tomu, že práca vysokokvalifikovanej platenej pracovnej sily (vedcov) jednoducho nedokáže včas pokryť také obrovské geografické oblasti. Prípadný nedostatok kvality údajov preto odstraňuje ich množstvo a použitie špeciálnych postupov na overenie údajov zhromaždených jednotlivými používateľmi, napr. peer-to-peer hodnotenie, expertné hodnotenie alebo v súčasnosti dokonca hodnotenie AI.¹⁵² Niektoré návrhy na zvýšenie motivácie obyvateľov podieľať sa na participatívnom zbere dát zahŕňajú gamifikáciu ako spôsob použitia prvkov herného dizajnu v kontextoch mimo hry.¹⁵³

c. Mobilné siete a nízke transakčné náklady

Mobilné siete sú nevyhnutným predpokladom prepojenia obyvateľov a obce. Tieto siete umožňujú inteligentné využitie množstva obyvateľov na zhromažďovanie zrozumiteľných údajov zo všetkých geografických polôh mesta prostredníctvom ich mobilných zariadení, ktoré sa neustále zlepšujú, pokiaľ ide o ich technické kapacity. Aby sa odlišili od iných systémov poskytovania užitočných informácií od ich zdroja (účastníci, obyvatelia, dav) riešiteľom problémov (samosprávy, poskytovatelia služieb), systémy participatívneho zberu dát by mali byť pre účastníkov a riešiteľov problémov nenákladné a jednoduché (nízke transakčné náklady). Mobilné siete a smartfóny umožňujú pokročilým aplikáciám znižovať transakčné náklady na zaznamenávanie a hlásenie problémov (údajov).

d. Štruktúrované dáta

Ako už bolo spomenuté vyššie, kvalita údajov je rovnako dôležitá ako ich kvantita. Štruktúrovanie údajov a zber metaúdajov je kľúčové. Podobné systémy typicky zhromažďujú automatické, poloautomatické alebo používateľom vytvorené údaje v závislosti od zdroja a povahy údajov. Pri zhromažďovaní úrovni okolitého zvuku sú mobilné zariadenia schopné zhromažďovať údaje automaticky v pravidelných časoch a prenášať ich do cloudovej databázy bez zásahu používateľa. Niektoré zhromažďovanie údajov si však vyžaduje určité kroky zo strany používateľa

¹⁴⁸ Smart cities: Ranking of European medium-sized cities. Centre of Regional Science, Vienna University of Technology. 2007.

¹⁴⁹ AL NUAIMI, E. et al.: Applications of big data to smart cities. Pre diskusné príspevky na tému inteligentných miest pozri napr.: DEAKIN, M.: Smart cities: the state-of-the-art and governance challenge; SCHAFFERS, H. et al.: Smart Cities and the Future Internet: Towards Cooperation Frameworks for Open Innovation.

¹⁵⁰ Pozri napr.: PIDERIT, R.: Motivating Citizens to Contribute to the Smart City: A Public Safety Case Study. Internet of Things.

¹⁵¹ COHN, J.: Citizen Science: Can Volunteers Do Real Research?

¹⁵² FARAH, J.: Crowdsourced Monitoring, Citizen Empowerment and Data Credibility.

¹⁵³ Pozri napr.: OPROMOLLA, A., et al.: Gamification in a Smart City Context. An Analysis and a Proposal for Its Application in Co-design Processes.; DETERDING, S., et al. Gamification: Toward a definition; POURYAZDAN M. et al.: Intelligent Gaming for Mobile Crowd-Sensing Participants to Acquire Trustworthy Big Data in the Internet of Things.

(obyvateľa) zhromažďujúceho údaje (napr. poskytnutia spätnej väzby obci o poskytovaní verejných služieb). Aj keď existuje obmedzený počet verejných služieb, ktoré obec aktívne poskytuje, existuje neobmedzené množstvo problémov, ktoré môžu súvisieť so službami. Obyvatelia, ktorí sa stretnú s problémom, ktorý považujú za relevantný, môžu napísať formálnu sťažnosť jedným zo zákonom uznaných spôsobov podania sťažnosti orgánu verejnej správy alebo problém oznámiť telefonicky. Tieto tradičné spôsoby hlásenia týchto problémov by boli z hľadiska údajov väčšinou neštruktúrované a z hľadiska spoľahlivosti relatívne ťažko hodnotiteľné.

Nahlasovanie štruktúrovaných dát má na druhú stranu jasné výhody. Hlásené problémy možno kategorizovať, čo znamená, že ich možno ľahko delegovať na zodpovedný orgán alebo poskytovateľa služieb. Štruktúrované dáta zostavené do datasetov majú navyše silný štatistický potenciál, ktorý pomáha obci porozumieť sťažnostiam a ich spätosti s chybovosťou služieb. Rovnako dôležité sú aj metadáta, najmä fotografické dôkazy o udalosti, poloha GPS, časová pečiatka atď.

e. Otvorenosť a transparentnosť systému

Z hľadiska demokratického prístupu k službám a poskytovania spätnej väzby je dôležité udržiavať tieto systémy poskytovania spätnej väzby (podnetov) obciam otvorené a transparentné. To znamená, že ktokoľvek môže systém slobodne používať. Ďalej je dôležité, aby komunikácia riešenia nahlásenej otázky bola viditeľná pre každého verejne bez nutnosti registrácie. Táto jednoduchá funkcia zvyšuje tlak na obce, aby prijali spätnú väzbu k problémom a poskytovali používateľom informácie o riešeniach, čo na druhej strane umožňuje vyvodzovanie politickej zodpovednosti vo voľbách.

f. Široké akceptovanie a nasadenie systému do systémov kontroly kvality

Podľa definície musí akýkoľvek systém participatívneho zberu dát prilákať aspoň určitú úroveň používateľov, inak sa nepodarí vytvoriť kritické množstvo používateľov pre zmapovanie relevantného množstva podnetov v obci či meste. Okrem toho je potrebné, aby si obec systém osvojila a akceptovali ho zástupcovia obce a zamestnanci. Samospráva participujúca na systéme je dôležitým prvkom úspešnosti systému. Pasívne samosprávy sa môžu brániť nasadeniu systému a využitiu zhromaždených dát.

g. Odkaz pre starostu

V tejto časti sa zaoberám slovenskou aplikáciou participatívneho zberu dát s názvom Odkaz pre starostu. OPS je webová a mobilná aplikácia vyvinutá a prevádzkovaná slovenským Inštitútom SGI,¹⁵⁴ ktorá ponúka otvorenú platformu pre každú samosprávu na prijímanie spätnej väzby vo forme pološtruktúrovaných podnetov od obyvateľov a na otvorenú reakciu na podnety prostredníctvom diskusného fóra. K novembru 2020 OPS zhromaždil celkovo cca 86.000 podnetov od svojho vzniku v roku 2010 určených pre 145 zúčastnených obcí a miest Slovenska. OPS má v rovnakom čase vyše 35.000 jedinečných používateľov. Distribúcia podnetov podľa používateľov sa podobá typickému štatistickému tučnému chvostu; väčšina používateľov dáva podnet iba raz alebo dvakrát, zatiaľ čo niektorí používatelia hlásia desiatky alebo dokonca stovky problémov.

Na základe rozhovorov s pracovníkmi Inštitútu SGI pracujúcimi na OPS boli hlavné ciele platformy trojaké: (i) zlepšiť komunikáciu obyvateľov s ich obcou; (ii) uľahčiť riešenie problémov obcí a (iii) vzdelávať obyvateľov v kompetenciách obcí, ďalších príslušných orgánov verejnej správy a ich obstaraných poskytovateľov služieb. Platforma umožňuje dvojsmernú otvorenú komunikáciu medzi používateľmi a obcou vo forme webového diskusného fóra. Predkladateľ podnetu podá podnet alebo sťažnosť adresovanú svojej obci, ktorá po analýze podnetu podnet zadá na riešenie príslušnému subjektu a po preverení resp. vyriešení podnetu na správu odpovie. Spätnú väzbu (podnety, sťažnosti) poskytujú stovky jedinečných používateľov v pološtruktúrovanej podobe, čo umožňuje kategorizáciu hláseného problému. Ide o tieto kategórie:

1. automobily (opustené autá, vraky, problematické parkovanie);
2. cesty a chodníky (priehlbiny, schody, bariéry, prekážky, obrubníky);
3. mestský mobiliár (smetné koše, ihriská, lavičky, sochy);
4. dopravné značenie (značenie, priechody pre chodcov, semaforey);
5. verejné služby (kanalizácia, osvetlenie, školy, verejná doprava);
6. verejný poriadok (tiché hodiny, reklama, grafity);
7. zeleň a životné prostredie (nelegálne skládky, zvieratá).¹⁵⁵

Okrem kategorizácie používateľa určia podkategóriu podnetu, fotografiu hláseného problému či situácie, umiestnenie (označené ako GPS súradnice alebo manuálne) a textový popis do správy. Tieto správy sú neskôr manuálne spracované zamestnancami Inštitútu SGI a pokračujú ďalej k zodpovednej obci alebo inému správnomu orgánu alebo poskytovateľovi služieb. Ak nie je zodpovedný orgán správne určený, zamestnanci samosprávy vykonajú analýzu správy a postúpia ju zodpovednej osobe (zamestnancovi) buď na obci, u iného orgánu verejnej správy (napríklad úrad verejného zdravotníctva, polícia, stavebný úrad atď.), alebo u súkromného poskytovateľa služieb, ktorý bol obstaraný na dodanie služby súvisiacej s podnetom. Určenie zodpovednej osoby je niekedy neľahkou úlohou, nakoľko napr. v Bratislave, ktorá je typická svojou dvojurovňovou miestnou samosprávou, je v súčasnosti evidovaných 27 rôznych možných zodpovedných subjektov, medzi nimi magistrát Hlavného mesta SR Bratislavy, mestské časti, ich príspevkové organizácie, či iní poskytovatelia služieb (DPBA, OLO, telekomunikační operátori, SPP etc.).

Možno rozoznať niekoľko výhod systémov ako OPS. Po prvé, sú otvorené a transparentné pri oznamovaní podnetov a sťažností, čo vedie k väčšiemu verejnemu dohľadu nad riešením podnetov zo strany zamestnancov

¹⁵⁴ Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť. <<http://www.governance.sk>>.

¹⁵⁵ Napr. v Bratislave v roku 2019 bola distribúcia podnetov do jednotlivých kategórií nasledovná: (i) automobily 15%; (ii) cesty a chodníky 22%; (iii) mestský mobiliár 11%; (iv) dopravné značenie 9%; (v) verejné služby 9%; (vi) verejný poriadok 8%; (vii) zeleň a životné prostredie 25%. V Bratislave bolo v roku 2019 celkovo podaných 7.445 podnetov, z toho 3.302 bolo vyriešených, 2.933 v riešení, 715 uzavretých, 493 neriešených a 2 označené ako zaslané samospráve.

samosprávy. V praxi však odpovede obcí nie sú nerovnomerne rozdelené k príslušným podnetom; obce zvyčajne nereagujú na všetky správy rovnomerne, na niektoré správy sa odpovedá viackrát, na niektoré vôbec a zároveň odpoveď nemusí nutne znamenať riešenie nahláseného problému. Používatelia majú možnosť oznámiť podnet aj opakovane (ak bol v minulosti niekým iným oznámený) a v prípade potreby je možné pridať nové aktuálne informácie o podnete.

Po druhé, systém umožňuje určitý druh kategorizácie, ktorý má pre obec informačnú hodnotu. Zhromaždením množstva dát od obyvateľov môže obec získať informácie a vzhľad do najčastejšie sa vyskytujúcich problémov alebo udalostí. Po tretie, disponibilitu týchto systémov výrazne zvyšuje skutočnosť, že je k dispozícii na stiahnutie voľne dostupná mobilná aplikácia kompatibilná s iOS a Android. Po štvrté, transakčné náklady sú pre používateľov nízke, no nie príliš nízke na to, aby sa aplikácia zneužívala. Existuje požiadavka na predloženie fotografie podnetu, roztriedenie problému a napísanie aspoň krátkeho popisu problému, pričom tieto polia sú pre odoslanie správy povinné.

h. Hlbšie štruktúrovanie právnej informácie

Existujú možnosti ako zlepšiť fungovanie podobných systémov prostredníctvom hlbšieho štruktúrovania právnych údajov založenom na sémantike. Toto zlepšenie si možno vysvetliť na príklade s vrakmi automobilov. V súčasnosti na Slovensku platia tri hlavné zákony upravujúce vraky automobilov a ich zneškodňovanie: zákon o cestnej premávke, zákon o prevádzke vozidiel v cestnej premávke a zákon o odpadoch.¹⁵⁶ Tieto komplexné a vzájomne súvisiace zákony stanovujú právne režimy opustených automobilov a vrakov automobilov podľa rôznych okolností (právnych podmienok), napríklad podľa fyzického umiestnenia vraku automobilu, platného osvedčenia o emisnej a technickej kontrole, stavu poškodenia vozidla a pod. Pri laickom podnete nerozlišujúcom medzi jednotlivými právnymi stavmi vozidla by sa štandardne vyžadovalo detailné preskúmanie situácie na mieste príslušným orgánom, pričom ak sa ukáže, že daný orgán nie je príslušný, musel by podnet na riešenie situáciu opusteného automobilu posunúť na iný príslušný orgán. Príslušným na riešenie situácie môže byť v závislosti od špecifických okolností obec, okresný úrad alebo polícia. Ak však zadávateľ podnetu zadá presné vstupné dáta do aplikácie, aplikácia môže automaticky posunúť podnet na riešenie príslušnému orgánu verejnej správy. V súčasnosti OPS ponúka údaje poskytované používateľmi v pološtruktúrovanej kvalite, čo umožňuje obmedzenú automatizáciu.¹⁵⁷ Alternatívou ku kategorizácii podnetov na podklade právnych kategórií je napríklad textová analýza.¹⁵⁸

Predpokladmi tejto automatizácie právnej kategorizácie sú najmä: (i) aplikácia musí mať zakomponovanú kategorizáciu právne relevantných informácií v rámci štruktúrovania vstupných údajov podnetu, ako aj mapu automaticky rozpoznávajúcu miestnu príslušnosť jednotlivých orgánov verejnej správy; (ii) používatelia aplikácií musia problém podrobnejšie preskúmať a vyplniť požadované údaje; (iii) aplikácia musí byť naprogramovaná na doručovanie automatizovaných a právne správne kategorizovaných informácií príslušným orgánom verejnej správy. Aplikácia by potom bola schopná automaticky prideliť daný problém príslušnému orgánu v rámci jeho miestnej príslušnosti. Ak by navyše aplikácia obsahovala informácie o príslušných obstaraných dodávateľoch služieb na základe zmluvného pridelenia „vecnej a miestnej príslušnosti“, mohla by aplikácia spoľahlivo slúžiť obci na okamžité spracovanie a pridelenie prijatých podnetov na riešenie.

ZÁVER

Kategorizácia právnych situácií („životných situácií“) v sémantickej rovine je žiaducou vlastnosťou aplikácií participatívneho zberu dát.¹⁵⁹ Akonáhle sú podnety právne hlboko štruktúrované a GPS poloha rozpozná príslušné informácie o miestnej príslušnosti, tieto podnety môžu byť automaticky pridelené príslušnému orgánu. Aplikácia môže byť štruktúrovaná tak, že príslušné problémy sú pridelované dokonca aj príslušným útvarom a zamestnancom príslušného orgánu. Takýto systém tak má potenciál výrazne zlepšiť obecné systémy manažerstva kvality (QMS). Používatelia potom v zásade zohrávajú dve úlohy: (i) používatelia ako sťažujúci sa a / alebo nahlasujúci podnety, ak ich má vyriešiť obec; (ii) používatelia ako kontrolóri záruky, ak má problém vyriešiť obstaraný poskytovateľ služieb. Používatelia aplikácií participatívneho zberu dát tak majú potenciál kontrolovať záruku a kvalitu obstaraných služieb.¹⁶⁰

Dôkladne kategorizované podnety v systémoch participatívneho zberu dát prinášajú viaceré benefity: (i) umožňujú identifikovať pomerne rýchlo porušenia zákona (napr. priestupky); (ii) slúžia ako vstupy pre analytickú činnosť poskytovaných verejných služieb a kapacity verejnej správy adresovať podnety a potreby obyvateľov; (iii) v mestskom plánovaní umožňujú zhromaždiť lokalizované znalosti veľkého množstva zainteresovaných strán (obyvateľov).¹⁶¹ V budúcnosti, ak sa otvorí dvojsmernej komunikácii v širšom zmysle slova, môžu aplikácie podobné OPS vytvárať špecifické kategórie otázok na získavanie údajov týkajúcich sa plánovania v obci či meste alebo iných

¹⁵⁶ Zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zákon č. o prevádzke vozidiel v cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov a zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁵⁷ Ako vidno, aplikácia OPS skutočne pracuje s touto kategorizáciou a podkategorizáciou podnetov týkajúcich sa odstavených vozidiel a vrakov. Pozri: <https://www.odkazprestarostu.sk/bratislava/pridat-podnet> (online, december 2020).

¹⁵⁸ Pozri štúdiu japonských výskumníkov, ktorí preukázali jej užitočnosť pri analýze podnetov z viacerých podobných aplikácií participatívneho zberu dát: KANO, E. et al.: A Method of Extracting and Classifying Local Community Problems from Citizen-Report Data using Text Mining.

¹⁵⁹ Pre väzby medzi participatívnym zberom dát a sémantickým webom pozri napr.: BERNSTEIN, A. et al.: Crowdsourcing and the Semantic Web.

¹⁶⁰ Možno však podotknúť, že s nastupujúcim internetom vecí (IoT) bude čoraz viac koncových zariadení aj verejnej infraštruktúry obsahovať najrôznejšie senzory, ktoré budú umožňovať rýchlu a plne automatizovanú spätnú väzbu.

¹⁶¹ BRABHAM, D.: Crowdsourcing the Public Participation Process for Planning Projects; SELTZER, E. a MAHMOUDI, D.: Citizen Participation, Open Innovation, and Crowdsourcing: Challenges and Opportunities for Planning.

participatívnych procesov.¹⁶² Tieto aplikácie môžu prerásť do aplikácií mobilnej participácie v kontexte politickej participácie resp. e-participácie, ktorou môžeme rozumieť facilitáciu okamžitej komunikácie, interakcie a podpory medzi skupinami a jednotlivcami, čím sa stáva komunikácia viac produktívna a responzívna a zahŕňa poskytovanie kvalitnejších dát o životnom štýle a preferenciách obyvateľov a posilňovanie ich občianskej role.¹⁶³ Zároveň sú však tieto aplikácie limitované čo do participatívnych metód.¹⁶⁴

Doteraz som predložil návrhy na vylepšenia a niektoré výhody aplikácií participatívneho zberu dát, no tie však so sebou prinášajú aj výzvy. V prvom rade možno namietnuť spoľahlivosť údajov zhromaždených laickými používateľmi. Táto otázka však nie je veľmi závažná, pretože akýkoľvek orgán verejnej správy (alebo poskytovateľ služieb) pred samotným riešením problému preskúma, či je kompetentný pokračovať v riešení problému bez ohľadu na spôsob jeho oznámenia. Navyše, ako sa zvyšuje počet používateľov, zvyšuje sa pravdepodobnosť vzájomného hodnotenia podnetov a spoľahlivosti samotných používateľov.¹⁶⁵

Ochrana súkromia sa môže taktiež považovať za problém. Obzvlášť v prípade automatizovaného alebo poloautomatizovaného zberu dát sú relevantné obavy o súkromie. Pokiaľ však ide o systémy, ako je OPS, kde je potrebný aktívny ľudský zásah na skutočné nahlásenie podnetu, možno považovať za relevantný snád len jeden problém, a to sledovanie pohybu používateľa aplikácie formou súradníc GPS. Vypnutie sledovania GPS na pozadí však môže tento problém zmierniť či dokonca eliminovať. Používatelia taktiež nemusia mať nevyhnutne pripojené používateľské účty k svojej konkrétnej občianskej identite.

Azda najväčšou prekážkou v implementácii podobných systémov sú samotné obce. V súčasnosti stále niektoré samosprávy považujú podnety zo systému OPS za obťažujúce. Niektoré obce majú tendenciu považovať tieto podnety iba za zjednodušenie podávania sťažností, ktoré je v rozpore s ich zaužívanou praxou. Tento archaický názor je však zároveň v rozpore s pojmom verejná služba a mal by postupne zaniknúť. Práve aplikácie ako OPS predstavujú výnimočné občianske iniciatívy „zdola-nahor“ (bottom-up), ktoré majú potenciál premostovať medzi obyvateľmi a obyvateľkami a verejnou správou.

Bibliografia:

- AL NUAIMI, E. et al.: Applications of big data to smart cities. *J Internet Serv Appl*, 6(1). 2015.
- BERNSTEIN, A. et al.: Crowdsourcing and the Semantic Web (Dagstuhl Seminar 14282). *Dagstuhl Reports* 4.7. 2014.
- BRABHAM, D.: Crowdsourcing as a Model for Problem Solving: An Introduction and Cases. *Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies*, 2008, 14(1), pp. 75-90.
- BRABHAM, D.: Crowdsourcing the Public Participation Process for Planning Projects. *Planning Theory*, 8(3), pp.242-262. 2009.
- BURKE, J. A., et al.: Participatory sensing. *Center for Embedded Network Sensing*. 2006.
- CARDONE, G. et al.: Fostering participation in smart cities: a geo-social crowdsensing platform. *IEEE Commun. Mag.*, 51(6), pp.112-119. 2013.
- COHN, J.: Citizen Science: Can Volunteers Do Real Research? In *BioScience*, 58(3), p. 192. 2008.
- DEAKIN, M.: Smart cities: the state-of-the-art and governance challenge. *Triple Helix*, 1(1). 2014.
- DETERDING, S., et al. Gamification: Toward a definition. *CHI 2011 Gamification Workshop Proceedings*. 2011.
- FARAH, J.: Crowdsourced Monitoring, Citizen Empowerment and Data Credibility. In *Computational Science and Its Applications – ICCSA 2014 Lecture Notes in Computer Science*, pp. 469-85. 2014.
- FRANKE, T. et al.: Smart crowds in smart cities: real life, city scale deployments of a smartphone based participatory crowd management platform. *J Internet Serv Appl*, 6(1). 2015.
- GANTI, R. et al.: Mobile crowdsensing: current state and future challenges. *IEEE Commun. Mag.*, 49(11), pp.32-39. 2011.
- GEIGER, D. et al.: Managing the Crowd: Towards a Taxonomy of Crowdsourcing Processes. *Proceedings of the Seventeenth Americas Conference on Information Systems*. 2011.
- GIL, O. et al.: Citizen Participation and the Rise of Digital Media Platforms in Smart Governance and Smart Cities. In *International Journal of E-Planning Research*. 2019. DOI: 10.4018/ijep.2019010102.
- GOODCHILD, M.: Citizens as sensors: the world of volunteered geography. *GeoJournal*, 69(4), pp. 211-221. 2007.
- GÜN, A.: Understanding Design Empowerment through ICT-based Platforms in European Cities. DOI: 10.5151/proceedings-ecaadesigradi2019_142. 2019.
- HOWE, J.: Crowdsourcing: a definition. *Wired Blog Network: Crowdsourcing*. 2006. K dispozícii online (13.12.2020): <http://crowdsourcing.typepad.com/cs/2006/06/crowdsourcing_a.html>.
- HOWE, J.: The Rise of Crowdsourcing. [online] *WIRED*. 2006. K dispozícii online (13.12.2020): <<http://www.wired.com/2006/06/crowds/>>.
- KANHERE, S. S.: Participatory Sensing: Crowdsourcing Data from Mobile Smartphones in Urban Spaces. *2011 IEEE 12th International Conference on Mobile Data Management*. 2011.
- KAMEL BOULOS, M. et al.: Crowdsourcing, citizen sensing and sensor web technologies for public and environmental health surveillance and crisis management: trends, OGC standards and application examples. *International Journal of Health Geographics*, 10(1), p. 67. 2011.
- KANO, E. et al.: A Method of Extracting and Classifying Local Community Problems from Citizen-Report Data using Text Mining. In *Procedia Computer Science*, volume 159. Pp. 1347-1356. 2019. DOI: 10.1016/j.procs.2019.09.305.

¹⁶² Pozri napr.: SALEM, M. et al.: Citizen-centric Smart Cities: M-Technology for realizing Smart Participatory Urban Sensing in E-Government. Problémom však môže byť pokrivenie vzorky používateľov v prospech technologicky vzdelanej populácie, čo treba brať do úvahy pri využívaní podobných systémov.

¹⁶³ SCHRÖDER, C.: A mobile app for citizen participation.

¹⁶⁴ GÜN, A.: Understanding Design Empowerment through ICT-based Platforms in European Cities.

¹⁶⁵ Pre návrhy ako možno zlepšiť lokalizačnú spoľahlivosť pri participatívnom zbere dát, pozri napr.: MANOOP, T. et al.: Improving location reliability in crowd sensed data with minimal efforts.

KLOPFENSTEIN L. C. et al.: Mobile crowdsensing for road sustainability: exploitability of publicly-sourced data. *International Review of Applied Economics*, 34:5, 650-671. 2020. DOI: 10.1080/02692171.2019.1646223.

MANOOP, T. et al.: Improving location reliability in crowd sensed data with minimal efforts. In *Wireless and Mobile Networking Conference (WMNC), 6th Joint IFIP*. IEEE. 2013.

OPROMOLLA, A., et al.: Gamification in a Smart City Context. An Analysis and a Proposal for Its Application in Co-design Processes. In *Lecture Notes in Computer Science Games and Learning Alliance*, pp. 73-82. 2015.

PIDERIT, R.: Motivating Citizens to Contribute to the Smart City: A Public Safety Case Study. *Internet of Things. IoT Infrastructures Lecture Notes of the Institute for Computer Sciences, Social Informatics and Telecommunications Engineering*, pp. 131-36. 2015.

POURYAZDAN M. et al.: Intelligent Gaming for Mobile Crowd-Sensing Participants to Acquire Trustworthy Big Data in the Internet of Things. *IEEE Access*. 2017. DOI: 10.1109/access.2017.2762238.

SALEM, M. et al.: Citizen-centric Smart Cities: M-Technology for realizing Smart Participatory Urban Sensing in E-Government. In *International Journal of Information Technology & Computer Science*, 12.1., pp. 82-92. 2013.

SCHADE, S. et al.: Citizen-based sensing of crisis events: sensor web enablement for volunteered geographic information. *Applied Geomatics*, 5(1), pp. 3-18. 2011.

SCHAFFERS, H. et al.: Smart Cities and the Future Internet: Towards Cooperation Frameworks for Open Innovation. In *Future internet assembly*, pp. 431-446. 2011.

Smart cities: Ranking of European medium-sized cities. Centre of Regional Science, Vienna University of Technology. 2007.

SCHRÖDER, C.: A mobile app for citizen participation. In *EGOSE 2014: Proceedings: International Conference Electronic Governance and Open Society*. Pp. 75–78. DOI: 10.1145/2729104.2729137.

SELTZER, E. a MAHMOUDI, D.: Citizen Participation, Open Innovation, and Crowdsourcing: Challenges and Opportunities for Planning. *Journal of Planning Literature*, 28(1), pp. 3-18. 2012.

SPIEL, T. A. M. et al.: Smart City Participation: Dream or Reality? A Comparison of Participatory Strategies from Hamburg, Berlin & Enschede. In *Digital Nations – Smart Cities, Innovation, and Sustainability*. 2017. DOI: 10.1007/978-3-319-68557-1_12.

SUROWIECKI, J.: *The wisdom of crowds*. New York: Doubleday. 2004.

SCHRÖDER, C.: A mobile app for citizen participation. In *EGOSE 2014: Proceedings: International Conference Electronic Governance and Open Society*. Pp. 75–78. DOI: 10.1145/2729104.2729137.

Kontaktné údaje:

Mgr. Ján Mazúr, PhD.
 jan.mazur@flaw.uniba.sk
 Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave
 Šafárikovo nám. 6
 810 00 Bratislava
 Slovakia

PRIAMA ÚČASŤ OBYVATEĽOV OBCE V ÚZEMNOM PLÁNOVANÍ A KRAJINNOM PLÁNOVANÍ VO SVETLE OCHRANY PRÍRODY A KRAJINY¹⁶⁶

Ludovít Máčaj

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The paper focuses on the currently frequently discussed issues of planned construction interventions in the immediately adjacent specifically protected nature and landscape. From a legal point of view, this problem manifests itself especially in issues of spatial planning at the municipal level, where several public interests are directly encountered, both in the area of planned construction and environmental protection, especially in the form of nature and landscape protection. The paper introduces an aspect of environmental protection, with an emphasis on nature and landscape protection, which can be applied in landscape planning: At the same time, as a kind of public interest, how it can be promoted by citizens, sometimes at odds with the interests of their representatives.

Abstrakt: Príspevok sa zameriava na v súčasnosti často diskutovanú problematiku zásahov plánovanej výstavby do bezprostredne susediacej osobitne chránenej prírody a krajiny. Z právneho hľadiska sa tento problém prejavuje najmä v otázkach územného plánovania na úrovni obce, kde na seba bezprostredne narážajú viaceré verejné záujmy, a to ako na úseku plánovanej výstavby, tak aj ochrany životného prostredia, najmä v podobe ochrany prírody a krajiny. Príspevok vnáša do tejto problematiky aspekt ochrany životného prostredia, s dôrazom na ochranu prírody a krajiny, ktorý sa môže uplatňovať v krajinom plánovaní: Zároveň, ako ho ako určitý druh verejného záujmu ho môžu presadzovať aj obyvatelia obce, niekedy aj v rozpore so záujmom svojich zástupcov.

Keywords: spatial planning, landscape planning, direct democracy, nature and landscape protection

Kľúčové slová: územné plánovanie, krajinné plánovanie, priama demokracia, ochrana prírody a krajiny

ÚVOD

V poslednej dobe sa v spoločnosti čoraz častejšie spomínajú príklady obcí, kde sa v ostatných rokoch v nebyvalom rozmere rozvíja cestovný ruch a s ním spojená urbanizácia, ktorá sa prejavuje vo väčšej výstavbe. Keďže cestový ruch sa na Slovensku spája predovšetkým s vysokohorským prostredím v bezprostrednej blízkosti chránených území (teda v ochrannom pásme), alebo priamo v nich, je pochopiteľné, že dochádza s ohľadom na výstavbu ku viacerým konfliktom, a to nielen medzi verejnými záujmami a súkromnými záujmami či už obyvateľov obce, alebo iných vlastníkov nehnuteľností na jej území, ale rovnako tak aj medzi viacerými verejnými záujmami navzájom – jedným na strane výstavby a potrebného rozvoja obce a na druhej strane ochrany životného prostredia, konkrétne ochrany prírody a krajiny so zameraním na územnú ochranu. V tejto súvislosti nám začína vystupovať nový teoretický koncept krajinného plánovania, ktorý by mal zohľadňovať práve požiadavky ochrany prírody a krajiny, ako aj iné aspekty krajinotvorby.

Výstavba v chránených územiach a ich bezprostrednej blízkosti sa navyše v mnohých prípadoch stretáva s čoraz väčším nesúhlasom obyvateľov obce, avšak nielen ich, do občianskeho aktivizmu sa na tomto úseku zapájajú nielen rôzne občianske združenia, ale aj celonárodné petície. Je preto namieste otázka, či práve ochrana prírody a krajiny, niekedy aj v rozpore s vôľou predstaviteľov obce ako orgánu územného plánovania, nemôže byť považovaná za ideálny príklad situácie, v ktorej by boli uplatniteľné prostriedky priamej demokracie na úrovni miestnej samosprávy.

Príspevok sa teda zameriava jednak na súčasné vymedzenie postupov v územnom plánovaní na úrovni obcí, ktoré vytvárajú koncept krajinného plánovania, a zároveň de lege ferenda vyznačuje možnosti, ako sa by sa v tejto oblasti dali využiť prostriedky priamej demokracie.

1. ÚZEMNÉ PLÁNOVANIE NA ÚROVNI OBCÍ A OCHRANA PRÍRODY A KRAJINY

Hoci sa v teórii správneho práva a osobitne stavebného práva dlhodobo presadzuje myšlienka, že územné plánovanie predstavuje v prvom rade inštitút ochrany životného prostredia¹⁶⁷, je nepochybné, že pri jeho vykonávaní sa musia zohľadňovať viaceré záujmy. V zmysle zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) sa v územnom plánovaní *sústavne a komplexne rieši priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia, určujú sa jeho zásady, navrhuje sa vecná a časová koordinácia činností ovplyvňujúcich životné prostredie, ekologickú stabilitu, kultúrno-historické hodnoty územia, územný rozvoj a tvorbu krajiny v súlade s princípmi trvalo udržateľného rozvoja*.¹⁶⁸ Aj z týchto uvedených skutočností je zrejmé, že v prípade územného plánovania sa navzájom posudzujú činnosti ovplyvňujúce viaceré záujmy ovplyvňujúce vonkajšie prostredie, a ktoré môžeme nazvať aj záujmami verejnými. Keďže tieto záujmy

¹⁶⁶ Príspevok bol vypracovaný v rámci projektu VEGA 1/0757/20 Prostriedky priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí.

¹⁶⁷ ŠKROBÁK, J.: Rozhodovacie procesy na úseku územného plánovania, stavebného poriadku a vyvlastňovania. In VRABKO, M. a kol. Správne právo procesné. Osobitná časť. 2. aktualizované a doplnené vydanie. Šamorín: Heuréka, 2018, s. 71.

¹⁶⁸ § 1 ods. 1 stavebného zákona.

(napríklad potrebná výstavba na jednej strane a na druhej strane ochrana prírody a krajiny) sa v niektorých prípadoch dostávajú do vzájomných konfliktov, je úlohou jednotlivých orgánov územného plánovania a stavebných úradov, aby ich navzájom skoorinovali. Je to však úloha náročná, ba priam sisyfovská, pretože orgány územného plánovania – najmä obce a samosprávne kraje, ako subjekty samosprávy, musia v prvom rade sledovať záujmy a potreby väčšiny svojich obyvateľov – ktoré sú neraz v hlbokom rozpore s „abstraktnejšími“ záujmami verejnosti na ochrane prírody a krajiny.

Je samozrejmé, že otázka vzťahu medzi územným plánovaním a ochranou prírody a krajiny má mnoho rozmerov. Preto ju z obsahového hľadiska tento príspevok zužuje. Územné plánovanie v zmysle zákona predstavuje jednak územné konanie, ako individuálno-rozhodovací právno-aplikačný proces. Na druhej strane pod pojem územného plánovania zaraďujeme územnoplánovacie činnosti, predstavujúcu okrem iného obstarávanie územnoplánovacej dokumentácie vo forme jednotlivých druhov územných plánov. Tento text sa preto zameriava na prípad územnoplánovacej dokumentácie, ktorá do práv osôb disponujúcim či už vlastníctvom, alebo iným vecným právom k nehnuteľnostiam zasahuje vo väčšine prípadov najbezprostrednejšie, najčastejšie, a jej obstarávanie prebieha väčšinou bez veľkej participácie obyvateľov – a teda **územný plán obce** (ďalej aj len „územný plán“).

Ako je uvedené vyššie, úlohou územného plánu je koordinovať všetky činnosti, ktoré by na území obce mohli potenciálne zasahovať do niektorého zo zákonne stanovených záujmov. V prípade potenciálneho konfliktu medzi rôznymi verejnými, ako aj súkromnými záujmami je aj obec povinná postupovať v medziach platných a účinných predpisov. Obec nemôže v rámci obstarávania územného plánu porušiť ustanovenia príslušných právnych predpisov, ako napríklad zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane prírody a krajiny“), alebo iných právnych predpisov na tomto úseku. Je však pravda, že niekedy sa nemusí ani jednať o plánovanie činností, ktoré by vo svojej podstate predstavovali porušenie zákona (ako napríklad výstavba v prírodnej rezervácii s piatym stupňom územnej ochrany), niekedy sa môže jednať o plánované činnosti, ktoré môžu predstavovať len perspektívny zásah do okolitej krajiny predstavujúcej chránené územia. Takéto činnosti nie sú síce nijakým spôsobom právne reprobované, avšak na druhej strane predstavujú silný zásah do budúceho rozvoja daného územia (čo môžeme chápať ako krajinotvorbu).

A práve tieto oblasti – kde sa pri územnom plánovaní stretávajú záujmy výstavby a urbanistiky v úmysle rozvoja jednotlivých obcí so záujmom ochrany prírody a krajiny, ako aj celkovým výzorom krajiny, sa zvyknú nazývať aj ako krajinné plánovanie. Krajinné plánovanie v súčasnosti nepredstavuje samostatný rozhodovací proces vo verejnej správe, rovnako tak nie je ani legálnym pojmom (v zmysle stavebného zákona, alebo iných právnych predpisov). Na druhej strane však stavebný zákon rozoznáva pojem **krajina**, ktorý vymedzuje ako **komplexný systém priestoru, polohy, georeliéfu a ostatných navzájom funkčne prepojených hmotných prirodzených a človekom pretvorených aj vytvorených prvkov, najmä geologického podkladu a pôdotvorného substrátu, vodstva, pôdy, rastlinstva a živočíšstva, umelých objektov a prvkov využitia územia, ako aj ich väzieb vyplývajúcich zo sociálno-ekonomických javov v krajine. Krajina je životným prostredím človeka a ostatných živých organizmov.**¹⁶⁹ Toto ustanovenie zákona nám aspoň môže určitým spôsobom určiť, čo má byť predmetom krajinného plánovania. Nič to však nemení na skutočnosti, že krajinné plánovanie sa rozumie naďalej väčšmi ako teoretický koncept, ktorý je predmetom výskumu zväčša iných vedeckých disciplín, než je právo ako také. V odbornej a vedeckej literatúre je krajinné plánovanie zväčša dávané do súvisu s krajinotvorbou (resp. krajinárstvom) a ľudskými aktivitami a činnosťami, ktoré majú bezprostredný dosah na krajinu. V takomto význame ho potom môžeme chápať ako plánovacie činnosti, pri ktorej sa hodnotí jednak krajina samotná (a jej postavenie v životnom prostredí ako takom) a na druhej strane dopady ľudských činností a všetkých aktivít na ňu. To smeruje k optimalizácii využívania krajiny prostredníctvom týchto činností: *zosúladenie existujúcich a navrhovaných činností s podmienkami krajiny, udržateľný rozvoj a ekologickú stabilitu krajiny, šetrné využívanie prírodných zdrojov a zachovanie kultúrneho a prírodného dedičstva vrátane estetických kvalít krajiny.*¹⁷⁰

Hoci teda, ako je aj vyššie uvedené, dnes krajinné plánovanie nepredstavuje samostatný rozhodovací proces vo verejnej správe, môžeme o jeho existencii hovoriť aspoň nepriamo – vzhľadom na skutočnosť, že viaceré vyššie spomenuté aktivity sú súčasťou postupov pri obstarávaní územnoplánovacej dokumentácie. Pod krajinným plánovaním teda z teoretického hľadiska môžeme vo všeobecnosti a zjednodušene rozumieť tú časť procesov v rámci územného plánovania, ktoré vecne upravujú dopady ľudskej činnosti na krajinu – reverzne môžeme povedať, že sa jedná o prípady, v ktorých hrá v rámci posudzovania a koordinácie činností na predmetnom území krajinotvorba prednosť pred inou urbanistikou. Krajinné plánovanie je zároveň inštitút, ktorý je uplatniteľný najmä v prípadoch, kedy plánovaná výstavba v obci predstavuje priamy zásah do ochrany prírody a krajiny, najmä s ohľadom na územnú ochranu.

Záujmy ochrany prírody a krajiny majú svoje vyjadrenie v procese obstarávania územného plánu – napr. medzi územnoplánovacími podkladmi sa spomína aj urbanistická štúdia, ktorá slúži aj na riešenie krajinno-ekologických problémov.¹⁷¹ Predsa len, aj v súčasnosti platnej a účinnej právnej úprave stavebného zákona sa nachádza inštitút typický výhradne pre krajinné plánovanie - a to v zmysle § 19c ods. 2, podľa ktorého sa v rámci prieskumov a rozborov spracúva *optimálne priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia s prihliadnutím na krajinno-ekologické, kultúrno-historické a socio-ekonomické podmienky* – tzv. krajinno – ekologický plán. Tu je však potrebné uviesť, že takýto plán predstavuje len jeden z mnohých podkladov pre obstaranie územnoplánovacej dokumentácie a jeho vypracovanie samo o sebe nie je dostatočnou garanciou toho, že budú v procese obstarania územného plánu v dostatočnej miere rešpektované záujmy ochrany prírody a krajiny. Nakoniec sa v záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie sa schvaľujú zásady a regulatívy aj s ohľadom na tvorbu krajiny, chránené časti krajiny či tvorbu

¹⁶⁹ § 139a ods. 3 stavebného zákona.

¹⁷⁰ DOBRUCKÁ, A. – JAKUŠOVÁ, M.: Krajinné plánovanie a územné plánovanie – spojenci či rivali? In Urbanita, 2011, č.4. Dostupné na: <https://www.uzemneplany.sk/clanok/krajinne-planovanie-a-uzemne-planovanie-spojenci-ci-rivali>.

¹⁷¹ § 4 ods. 1 stavebného zákona.

krajiny.¹⁷²

Tu je ešte potrebné spomenúť, že určitá vonkajšia kontrola obstarávania územného plánu zo strany štátu ohľadom ochrany životného prostredia predsa len existuje. Územný plán je totiž predmetom tzv. environmentálneho posudzovania v zmysle zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Takýto územný plán totiž predstavuje tzv. strategický dokument v zmysle uvedeného zákona. V prípade územného plánu, ktorý sa týka územia obce s viac ako 2000 obyvateľmi sa takto postupuje v etape konceptu územného plánu, kedy sa vypracuje správa o hodnotení územného plánu obce, ktorá sa doručí obstarávateľovi na pripomienkovanie. V prípade obcí, ktoré nedosahujú uvedený počet obyvateľov, sa takáto správa spracuje v etape návrhu, kedy sa návrh riešenia posudzuje v jednom variante s uvedením odôvodnenia výberu optimálneho variantu v tejto správe a porovnáva sa s nulovým variantom, teda tzv. nerozvojovým návrhom územného plánu.¹⁷³

2. ÚZEMNÉ PLÁN OBCE A PARTICIPÁCIA OBYVATEĽSTVA

Obstarávanie územného plánu predstavuje špecifický rozhodovací proces vo verejnej správe. Obec schvaľuje územnoplánovaciu dokumentáciu a jej záväzná časť sa prijíma vo forme všeobecne záväzného nariadenia.¹⁷⁴ Jedná sa z toho dôvodu o normotvorbu a minimálne v prípade prijatej záväznej časti ide o normatívny správny akt.¹⁷⁵ V zmysle teórie sa jedná o administratívne konanie, pričom *pôjde len o taký postup, ktorý má vrchnostenský charakter, pri ktorom je orgán verejnej správy vo vzťahu k fyzickým a právnickým osobám v nadradenej pozícii. Práve z takejto pozície (odlišnej od postavenia účastníkov konania, dotknutých osôb, adresátov opatrení) orgán rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických a právnických osôb alebo ich rozsah normatívne určuje. Musí pritom ísť o pôsobnosť zákonom výslovne určenú ako verejnosprávnou.*¹⁷⁶ V tomto procese síce môžu uplatňovať svoje práva aj obyvatelia obce, pričom ich práva vyplývajú jednak zo stavebného zákona, ako aj z zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“). Rovnako aj tak však nutné povedať, že ich možnosti zasiahnuť do obstarávania územnoplánovacej dokumentácie sú značne limitované skutočnosťou, že v tomto prípade sa uplatňuje predovšetkým princíp zastupiteľskej demokracie. Otázka o správnom takejto právnej úpravy vzniká aj z dôvodu, že územné plánovanie v závažnej miere zasahuje do subjektívnych práv mnohých osôb – a nielen do nich. Rovnako tak určuje a vyberá tie verejné záujmy, ktoré majú dostať v pripravovanom rozvoji obce prioritu, a to aj s ohľadom na územné plánovanie. Orgánom územného plánovania je síce obec ako také, avšak v prípade obstarávania územnoplánovacej dokumentácie má väčšinu oprávnení najmä zastupiteľstvo obce a starosta, ako jej orgány. Obyvatelia obce, rovnako tak vlastníci nehnuteľností v obci, ako aj ďalšie osoby, ktoré disponujú právami k takýmto nehnuteľnostiam – teda tí, ktorí budú výsledkom prijatého územného plánu najviac dotknutí, nie sú účastníkmi konania a ani v inej priamej procesnej pozícii.

Tu je potrebné poukázať ešte na skutočnosť, že obec ako orgán územného plánovania môže byť obstarávateľom ako územného plánu obce, tak aj územného plánu zóny. Práve v tomto druhom prípade sú výraznejšie posilnené práva aj fyzických osôb a právnických osôb, ktoré sú vlastníckymi alebo disponujú inými právami k predmetným nehnuteľnostiam – je to tak aj z dôvodu, že v prípade územného plánu **zóny** sa v oveľa väčšej miere zasahuje a určuje ďalšie účelové využívanie dotknutých nehnuteľností.

Pri obstarávaní územného plánu sú možnosti participácie obyvateľov obce rozličné v závislosti od toho, o akú fázu obstarávania sa jedná.

V prípade prípravných prác v zmysle § 19b ods. 1 písm. a) stavebného zákona je úlohou obce *začatí zverejniť oznámenie o začatí obstarávania územnoplánovacej dokumentácie spôsobom v mieste obvyklým.* V tomto prípade sa teda jedná väčšmi len o právo byť informovaný. Rovnako tak, zákon v ods. 2 toho istého ustanovenia uvádza, že *prípravné práce vykonáva orgán územného plánovania...a zabezpečuje ich v spolupráci s ostatnými orgánmi štátnej správy, orgánmi samosprávnych krajov, obcami a právnickými osobami a fyzickými osobami, ktoré sa podieľajú na využívaní územia.*

V prípade prieskumov a rozborov sa oprávnenia a ako aj povinnosti vzťahujú väčšmi len na samotnú obec ako takú. Ich výsledkom je však zabezpečenie spracovania zadania a jeho prerokovanie. V tomto prípade zákon síce neukladá obci povinnosť zadanie prerokovať s fyzickými osobami (len s právnickými osobami) alebo verejnosťou, na druhej strane je tu povinnosť zverejniť informáciu o prerokovaní zadania a takisto možnosť verejnosti podávať pripomienky, ktoré sa následne prerokujú.¹⁷⁷

V prípade zabezpečenia spracovania konceptu riešenia územnoplánovacej dokumentácie je potrebné jeho verejné prerokovanie vopred zverejniť, orgán územného plánovania má povinnosť ho prerokovať s dotknutými fyzickými osobami a dotknutými právnickými osobami; toto prerokovanie je verejné. Koncept musí byť navyše sprístupnený verejnosti.¹⁷⁸

V prípade návrhu územnoplánovacej dokumentácie, prerokovanie návrhu oznámi orgán územného plánovania, ktorý obstaráva územnoplánovaciu dokumentáciu, verejnosti a návrh *územnoplánovacej dokumentácie musí byť*

¹⁷² § 13 ods. 3 stavebného zákona.

¹⁷³ Metodické usmernenie MŽP SR a MDVRR SR k problematike posudzovania územnoplánovacej dokumentácie ako strategického dokumentu podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov z 29.01.2014.

¹⁷⁴ § 27 ods. 3 stavebného zákona.

¹⁷⁵ VAČOK, J. Formy činnosti verejnej správy. In: VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. dopl. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 140.

¹⁷⁶ FEČÍK, M. § 3 [Administratívne pojmy]. In: BARICOVÁ, J.; FEČÍK, M.; ŠTEVČEK, M. a kol. Správny súdny poriadok. 1. vydanie. Bratislava: Nakladateľstvá C. H. Beck, 2017, s. 32.

¹⁷⁷ § 20 ods. 4 stavebného zákona.

¹⁷⁸ § 21 ods. 3 stavebného zákona.

vystavený počas 30 dní na verejné nahliadnutie. Verejnosť je oprávnená podať pripomienky k návrhu územnoplánovacej dokumentácie do 30 dní odo dňa oznámenia.¹⁷⁹ Hoci podobne ako pri koncepte nie je stanovená explicitná povinnosť prerokovať návrh aj fyzickými osobami a ostatnou verejnosťou, tá má opätovne možnosť podať pripomienky, ktoré musia byť následne prerokované. Tieto následne tvoria podklady na schvaľovanie územnoplánovacej dokumentácie (kde sa vyslovene spomína aj vyhodnotenie všetkých stanovísk a pripomienok s návrhom na rozhodnutie o námietkach a pripomienkach). Rovnako, v postupe pred predložením návrhu na schválenie v zmysle § 25 stavebného zákona – pri jeho preskúmaní okresným úradom v sídle kraja je potrebné nechať preskúmať okrem samotného návrhu a návrhu všeobecne záväzného nariadenia aj vyhodnotenie stanovísk a pripomienok z prerokovania návrhu. Týmto spôsobom sa zabezpečuje vonkajšia kontrola spôsobu, akým sa obec ako orgán územného plánovania vysporiadala s pripomienkami k návrhu.

Vzhľadom na vyššie uvedené je zrejme, že práva verejnosti vo vzťahu k obstarávaniu územnoplánovacej dokumentácie - na úrovni územného plánu obce obsahujú jednak na právo na informácie (teda verejnosť má právo byť informovaná o obstarávaní a aj o príprave jednotlivých postupov), a právo podávať pripomienky (toto sa vzťahuje na zadanie, koncept, ako aj samotný návrh – pričom je úlohou obce sa s týmito pripomienkami vysporiadať. V prípade pripomienok k návrhu je tento postup predmetom preskúmania).

Môžeme uviesť, že práva verejnosti sú v tomto prípade posilnené v porovnaní s bežnými procesmi na úseku normotvorby (ako napríklad v prípade prijímania všeobecne záväzných nariadení), no na druhej strane je nevyhnutné uviesť, že veľká väčšina oprávnení je na strane orgánov obce, ktoré predstavujú zástupcov obyvateľov. Hoci stavebný zákon ani zákon o obecnom zriadení nevyklučuje napr. možnosť miestneho referenda o územnom pláne – či už z hľadiska, či sa má obstaráť, súhlas so zadaním, konceptom alebo návrhom – je nutné povedať, že všetky tieto procesy sú upravené osobitne práve v stavebnom zákone. Možnosť verejnosti domáhať sa svojich subjektívnych práv, rovnako tak verejného záujmu, ktorý presadzujú (ako je napríklad ochrana prírody a krajiny, ktorú môžu obyvatelia presadzovať) tu síce existuje, avšak je potrebné uviesť, že jej efektívnosť nie je veľmi vysoká.

Ak obyvatelia obce nesúhlasia so zámermi, ktoré presadzujú orgány obce v obstarávaní územného plánu nielen z dôvodu obhajovania vlastných – súkromných záujmov, ale rovnako tak aj kvôli presadzovaniu iných verejných záujmov, majú k tomu veľmi obmedzené možnosti.

3. KRAJINNÉ PLÁNOVANIE AKO NÁSTROJ PRIAMEJ DEMOKRACIE?

A pritom práve ochrana prírody a krajiny predstavuje oblasť, ktorá sa tradične spája s veľkou citlivosťou verejnosti na prípadné zásahy vo forme výstavby. Je tomu tak nielen na úrovni obyvateľov obce, ale často aj na celonárodnej úrovni (napr. iniciatívy na územnú ochranu v území obce Štrba alebo Demänovská Dolina), kedy vznikajú rôzne občianske iniciatívy, zakladajú sa občianske združenia, či sa pripravujú petície.

Vzniká nám tu preto otázka, či by sme práve oblasť krajinného plánovania, tak ako je vysvetlená v úvode príspevku, nemohli do budúcnosti podriaďiť väčšej verejnej kontrole práve prostredníctvom využívania inštitútov priamej demokracie. Nemuselo by sa pritom nevyhnutne jednať o pomerne náročné inštitúty ako je miestne referendum – mohlo by sa tak práve naopak udiť aj prostredníctvom takých inštitútov, ktoré už dnes v procese obstarávania územnoplánovacej dokumentácie platné právo pozná a využíva, s rozdielom, že ich využívanie by malo oveľa väčšie praktické dopady.

Na tomto mieste preto tento príspevok uvádza dve alternatívy, ako je možné realizovať krajinné plánovanie s posilnením práv verejností. V prvom rade sa bude jednať o možnosť, že by krajinné plánovanie pro futuro predstavovalo samostatný rozhodovací proces vo verejnej správe. Hoci sa takáto alternatíva objavila opakovane aj v odbornej polemike na túto tému¹⁸⁰, dokonca existovali aj snahy o prijatie samostatného právneho predpisu na tomto úseku, túto možnosť nemožno v súčasnosti považovať za príliš reálnu alebo realizovateľnú. Na druhej strane je tu možnosť prijať väčšie možnosti kontroly ochrany prírody a krajiny na úseku územného plánovania, pričom úlohy v tejto oblasti by mali orgány štátnej správy, napríklad Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“), alebo miestne orgány štátnej správy. Táto otázka sa v poslednej dobe stala predmetom nielen spoločenskej, ale aj politickej diskusie, pričom ako možné riešenie sa prezentuje práve posilnenie právomocí spomínaného ministerstva.¹⁸¹ Tento príspevok sa však snaží tejto možnosti dať ešte ďalší rozmer – teda neprenechať kontrolu ochrany prírody a krajiny len do pôsobnosti orgánov štátnej správy, ale práve v tejto možnosti realizovať prostriedky priamej účasti obyvateľov obce.

V prípade, ak by krajinné plánovanie pro futuro predstavovalo samostatný rozhodovací proces vo verejnej správe, nemalo by vytvárať alternatívu voči územnému plánovaniu. Práve naopak – malo by sa jednať o samostatný inštitút, ktorý sa uplatní v prípadoch, kedy medzi záujmami prejavovanými v pripravovanom územnom pláne a záujmami na úseku ochrany prírody a krajiny, ako aj inými aspektmi krajinytvorby nastanú rozpory. Krajinné plány by teda nepokrývali podstatnú časť územia štátu, ale vzťahovali by sa len na konfliktné lokality. Obstarávanie krajinného plánu by malo patriť do pôsobnosti orgánov štátnej správy na úseku ochrany prírody – je tu samozrejme možnosť, aby tieto úlohy vykonávalo ministerstvo (najmä z dôvodu nevelkého počtu takýchto prípadov by to mohlo predstavovať vhodné riešenie), resp. miestne orgány štátnej správy ako orgány ochrany prírody a krajiny (okresné úrady – je však otázne, v akej miere by bola v tomto prípade dodržaná kontrolná funkcia v takomto postupe, nakoľko okresný úrad – ale iný odbor – má kompetenciu aj pri preskúmaní návrhu územného plánu). Zmyslom krajinného plánu ako výsledku krajinného plánovania by tak bolo stanoviť regulatívy pre funkčné využívanie územia, ktoré je predmetom prebiehajúceho obstarávania územného plánu a zároveň je buď chráneným územím, alebo sa nachádza v jeho

¹⁷⁹ § 22 ods. 1 stavebného zákona.

¹⁸⁰ DOBRUCKÁ, A. – JAKUŠOVÁ, M.: Krajinné plánovanie a územné plánovanie – spojenci či rivali? In Urbanita, 2011, č. 4. Dostupné na: <https://www.uzemneplany.sk/clanok/krajinne-planovanie-a-uzemne-planovanie-spojenci-ci-rivali>.

¹⁸¹ Ledecký: Eldorado na prírode v Demänovskej doline je legálne. In Pravda.sk, 27.11.2020 [cit. 13.12.2020] Dostupné na: <https://ekonomika.pravda.sk/krajina/clanok/570089-ledecky-eldorado-na-prirode-v-demanovskej-doline-je-legalne/>.

ochrannom pásme, resp. v jeho bezprostrednej blízkosti. Podstatným v tomto prípade by však bolo využitie prostriedkov priamej účasti obyvateľov obce, prípadne aj ďalších dotknutých osôb, pričom toto by sa týkalo ešte obstarávania územného plánu. Za týmto účelom by došlo k úprave a rozšíreniu inštitútu pripomienok – a to by mohlo byť už vo fáze prípravy a prerokovania zadania územnoplánovacej dokumentácie. Takéto pripomienky by v prípade dosiahnutia určitého počtu (buď vyjadrený celkovým počtom, alebo podielu k počtu obyvateľov obce, alebo aj iným alternatívnym spôsobom) predstavovali záväzný podklad pre obstaranie krajinného plánu. Takéto pripomienky by v tomto prípade predstavovali akýsi špecifický typ podania, ktorý by priamo vyvolával povinnosť - v tomto prípade by musel byť krajinný plán obligatórne vyhotovený.

Hoci uvedený model krajinného plánovania ako rozhodovacieho procesu vyvolaného iniciatívou obyvateľov obce – teda prostredníctvom ich pripomienok len pre územia, kde dochádza ku konfliktu verejných záujmov zohľadnených pri územnom plánovaní a ochrany prírody a krajiny – by teoreticky nemusel predstavovať až takú veľkú záťaž pre verejnú správu, je nevelmi pravdepodobné, že takýto systém bude v blízkej dobe zavedený. Je to tak aj z dôvodu, že aj medzi odborníkmi na danú oblasť predstavuje krajinné plánovanie akúsi *terra incognita*. Problémom nie sú ciele a úlohy krajinyotvorby, ktorá má svoje miesto nielen v odbornom vzdelávaní, ale rovnako tak aj v praxi, ale práve ich praktická realizácia – inak povedané, ako by malo takéto obstarávanie územného plánu prebiehať a aké by malo praktické dôsledky.

Preto je rozumné pracovať s predpokladom, že krajinné plánovanie bude minimálne v blízkej dobe naďalej predstavovať integrálnu súčasť územného plánovania. Pre riešenie otázok ochrany prírody a krajiny je však potrebné do jeho priebehu zaviesť také inštitúty, ktoré by ju zabezpečili. V tomto prípade by sa takisto jednalo o nové pôsobnosti orgánov ochrany prírody a krajiny – teda štátnej správy na tomto úseku. Tu je treba uviesť, že sa nemá jednať o posilnenie paternalistických úloh štátu a oslabenie originálnych pôsobností obcí. V tomto prípade by územné plánovanie neprechádzalo na štátne orgány, tie by disponovali iba právomocami vo veciach preskúmania návrhu územného plánu – ako akési kontrolné orgány. Aj v tomto prípade by však mali byť posilnená priama účasť obyvateľstva.

Praktická realizácia tohto spôsobu môže prebiehať v rámci zákonných postupov obstarávania územného plánu. Reálny zásah štátu by nastal až v predposlednej fáze obstarávania, a prebiehal by ako špecifická forma preskúmania návrhu územného plánu. Takéto preskúmanie už pozná stavebný zákon aj v súčasnosti platnom a účinnom znení, avšak jedná sa o preskúmanie okresným úradom v sídle kraja, s inými úlohami. V tomto prípade sa jedná najmä o preskúmanie týchto skutočností: *či obsah návrhu je v súlade so záväznou časťou schválenej územnoplánovacej dokumentácie vyššieho stupňa, obsah návrhu a postup jeho obstarania sú v súlade s príslušnými právnymi predpismi, návrh je v súlade so zadanim, návrh je v súlade s rozsahom územného plánu, záväzná časť územného plánu navrhovaná na vyhlásenie všeobecne záväzným právnym predpisom je v súlade s § 13.*¹⁸² V tomto prípade by však išlo o iný typ preskúmania, a ten by smeroval práve k tomu, či je návrh územného plánu v súlade s ochranou prírody a krajiny. Na vykonanie takéhoto preskúmania by bol príslušný orgán ochrany prírody (tu, ako je uvedené vyššie, prichádzajú ako možnosť viaceré alternatívy – mohlo by sa jednať o orgán miestnej štátnej správy – teda okresný úrad, odbor životného prostredia, rovnako tak by túto pôsobnosť mohlo mať aj samotné ministerstvo, ako aj dnes často zaznieva vo verejnej debате).

Ak by mal byť tento systém aj prakticky realizovaný, mohlo by to spôsobovať veľké množstvo otázok, kedy je takéto posudzovanie potrebné – či sa tak má diať pri každom obstarávaní územného plánu, alebo len v niektorých zákonom stanovených prípadoch. Vzhľadom na citlivosť posudzovania a preskúmania každého potrebného detailu v prípade návrhu územného plánu, ktorý môže či i len potenciálne zasiahnuť do ochrany prírody a krajiny si nemyslím, že by bolo potrebné, aby povinnosť takéhoto preskúmania sa vzťahovala na každé jedno obstarávanie územného plánu. Na druhej strane, aj celkom objektívne kritériá by v tomto prípade nemuseli byť úplne vhodné. Napríklad v situácii, kedy by sa za kritérium takejto povinnosti považovala skutočnosť, že rozsah územného plánu z hľadiska územia zasahuje do chráneného územia, alebo aspoň do jeho ochranného pásma. Určité riešenie nám vyplýva aj z rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorý uviedol: ***Kasačný súd k veci uvádza, že krajský súd ako aj správne orgány nesprávne právne posúdili ustanovenie § 28 ods. 2 zákona o ochrane prírody a krajiny. Z dôvodu, že predmetné územie patrí do chráneného územia, tak podľa názoru kasačného súdu akýkoľvek plán alebo projekt, ktorý priamo nesúvisí so starostlivosťou o územie patriace do európskej sústavy chránených území, podlieha hodnoteniu jeho vplyvov na takéto územie z hľadiska cieľov jeho ochrany, tak ako to vyplýva z § 28 ods. 2 zákona o ochrane prírody a krajiny. Uvedený záver vyplýva aj z čl. 6 ods. 3 a ods. 4 Smernice. Preto nie je možné obísť dané ustanovenie uvedením, že ide o činnosť, ktorá priamo súvisí so starostlivosťou o les, a preto nie je naplnená hypotéza ustanovenia § 28 ods. 2 zákona o ochrane prírody a krajiny, pretože ide o územie patriace do územia sústavy chránených území.***¹⁸³ Jedná sa síce o špecifické postupy s ohľadom na európsku sústavu chránených území Natura 2000, išlo však o hodnotenie možných vplyvov na takéto územia. Z rozhodnutia kasačného súdu je zrejmé, že povinnosti vyplývajúce z územnej ochrany – ako napríklad hodnotenie vplyvov – by sa malo týkať každej činnosti s potenciálnym vplyvom na takéto územie. Ochrana prírody a krajiny je potrebné chápať v oveľa širšom merítke, pretože do chráneného územia môžu zasiahnuť aj činnosti vykonávané mimo chráneného územia či jeho ochranného pásma – minimálne z hľadiska krajinyotvorby.

A práve k tomu by mohli slúžiť už vyššie niekoľkokrát spomenuté pripomienky obyvateľov obce, ktoré by aj v tomto prípade mohli nadobudnúť určitú právnu záväznosť a vyvolávať konkrétne následky. Obdobne ako pri vyššie spomenutom návrhu krajinného plánovania by došlo k úprave a rozšíreniu inštitútu pripomienok – aj v tomto prípade by mohlo byť už vo fáze prípravy a prerokovania zadania územnoplánovacej dokumentácie. Takéto pripomienky by v prípade dosiahnutia určitého počtu (buď vyjadrený celkovým počtom, alebo podielu k počtu obyvateľov obce, alebo aj iným alternatívnym spôsobom) predstavovali záväzný podklad pre to, aby keď sa návrh územného plánu stal neskôr predmetom preskúmania orgánom ochrany prírody a krajiny. Takéto pripomienky by v tomto prípade predstavovali akýsi špecifický typ podania, ktorý by priamo vyvolával povinnosť - v tomto prípade by musel byť návrh územného

¹⁸² § 25 ods. 1 stavebného zákona.

¹⁸³ Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 21. 11. 2018, sp. zn. 10Sžk/4/2018.

plánu obligatórne preskúmaný.

ZÁVER

Cieľom tohto príspevku bolo poukázať na možné konflikty pri presadzovaní rôznych verejných záujmov v rámci obstarávania územnoplánovacej dokumentácie, s ohľadom na ochranu prírody a krajiny. Z dôvodu rozsahu príspevku bola problematika zúžená len na obstarávanie územného plánu obce, pri ktorom sa takéto konflikty najčastejšie vyskytujú.

Ako možné riešenie boli navrhnuté dva spôsoby – a to jednak krajinový plán, ktorého obstaranie by bolo v pôsobnosti orgánov ochrany prírody ako orgánov štátnej správy. Tento prístup je však vzhľadom na viaceré organizačné a politické problémy v blízkej dobe pravdepodobne nerealizovateľný. Na druhej strane existuje možnosť, aby obstarávanie územného plánu bolo predmetom preskúmania orgánu ochrany prírody. V tomto prípade by ochrana prírody a krajiny a aj krajinotvorba ako taká naďalej predstavovala súčasť územného plánovania, avšak dodržanie požiadaviek ochrany prírody a krajiny by bolo predmetom kontroly.

Na to, aby boli tieto inštitúty efektívne a zároveň zohľadňovali požiadavky verejnosti na tomto úseku, by bolo vhodným riešením, aby sa práve na tomto úseku vo väčšej miere uplatnili prostriedky priamej demokracie na úrovni územnej samosprávy. Pripomienky verejnosti, ktoré sú dnes pri jednotlivých postupoch obstarávania územnoplánovacej dokumentácie len predmetom prerokovania, by tak nadobudli záväzujúci charakter a v prípade dosiahnutia určitého počtu z obyvateľov obce by bolo nevyhnutné či už obstarať krajinový plán, alebo preskúmať návrh územného plánu orgánom ochrany prírody a krajiny. Samozrejme, vystupuje tu aj otázka, že v akej miere by bolo možné akceptovať aj pripomienky iných osôb, než sú obyvatelia obce (ako to vidíme na v súčasnosti mediálne preberaných kauzách vyvolávajúcich celoštátne iniciatívy).

Som toho názoru, že pre budúcnosť ochrany prírody a krajiny na Slovensku je nevyhnutné, aby určitá forma krajinového plánovania bola zavedená, hoci aj nie v takej forme, ako je uvedené v tomto príspevku. Nepredpokladám však, že by sa to podarilo v blízkej dobe – dovedy je však zavedenie preskúmania návrhu územného plánu nevyhnutným podkladom toho, aby boli verejné záujmy ochrany prírody a krajiny v územnom plánovaní dostatočne rešpektované.

Vhodným inštitútom na to, aby sa tak stalo, sú vyššie zmienené prostriedky priamej demokracie.

Použitá literatúra a iné zdroje:

DOBRUCKÁ, A. – JAKUŠOVÁ, M.: Krajinné plánovanie a územné plánovanie – spojenci či rivali? In Urbanita, 2011, č.4. [cit. 19.12.2020] Dostupné na: <https://www.uzemneplany.sk/clanok/krajinne-planovanie-a-uzemne-planovanie-spojenci-ci-rivali>.

FEČÍK, M. § 3 [Administratívne pojmy]. In: BARICOVÁ, J.; FEČÍK, M.; ŠTEVČEK, M. a kol. Správny súdny poriadok. 1. vydanie. Bratislava: Nakladateľství C. H. Beck, 2017, s. 32 – 45. ISBN 978-80-7400-678-4.

Ledecký: Eldorado na prírode v Demänovskej doline je legálne. In Pravda.sk, 27.11.2020 [cit. 13.12.2020] Dostupné na: <https://ekonomika.pravda.sk/krajina/clanok/570089-ledecky-eldorado-na-prirode-v-demanovskej-doline-je-legalne/>.

Metodické usmernenie MŽP SR a MDVRR SR k problematike posudzovania územnoplánovacej dokumentácie ako strategického dokumentu podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov z 29.01.2014. [cit. 19.12.2020] Dostupné na: <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/vystavba-5/uzemne-planovanie/metodicke-usmernenia-oznamenania-stanoviska-pokyny/metodicke-usmernenie-mzp-sr-a-mdvrr-sr-k-problematike-posudzovania-upd-ako-strategickeho-dokumentu-podla-zakona-c-24-2006-z-z-o-posudzovani-vplyvov-na-zp-a-o-zmene-a-doplneni-niektorych-zakonov-v-zneni-neskorsich-predpisov-pdf-2-35-mb>.

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 21. 11. 2018, sp. zn. 10Sžk/4/2018.

ŠKROBÁK, J.: Rozhodovacie procesy na úseku územného plánovania, stavebného poriadku a vyvlastňovania. In VRABKO, M. a kol. Správne právo procesné. Osobitná časť. 2. aktualizované a doplnené vydanie. Šamorín: Heuréka, 2018, s. 67–135. ISBN 978-80-8173-049-8.

VAČOK, Juraj. Formy činnosti verejnej správy. In: VRABKO, Marián a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. dopl. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 137–147. ISBN 978-80-89603-68-8.

Kontaktné údaje:

Mgr. Ľudovít Máčaj, PhD.

ludovit.macaj@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

ELEKTRONICKÝ VÝKON PRIAMEJ ÚČASTI OBYVATEĽOV NA MIESTNEJ SAMOSPRÁVE VO SVETLE SÚČASNEJ PRÁVNEJ REGULÁCIE EURÓPSKEJ ÚNIE

Matúš Radosa

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The paper aims to summarize the scientific analysis, which aimed to find legal requirements and principles supporting the possibility of direct participation of inhabitants in local self-government, focusing on the current legislation and strategic documents of the European Union. The paper also points to the growing need for electronic participation of the population in local self-government, as well as the current will of local self-governments in the Slovak Republic to allow their inhabitants to participate directly in local self-government using electronic means.

Abstrakt: Príspevok je zameraný na zhrnutie vykonanej vedeckej analýzy, ktorej cieľom bolo vyhľadanie právnych požiadaviek a princípov podporujúcich možnosť realizácie priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve, a to so zameraním na oblasť súčasnej právnej úpravy a strategických dokumentov Európskej únie. Príspevok zároveň poukazuje na narastajúcu potrebu elektronizácie účasti obyvateľov na miestnej samospráve, ako aj na doterajšiu vôľu samospráv v Slovenskej republike umožniť svojim obyvateľom priamu účasť na miestnej samospráve za použitia elektronických prostriedkov.

Keywords: local self-government, electronization, eIDAS, municipal inhabitant, voting, direct democracy, right to good administration

Kľúčové slová: miestna samospráva, elektronizácia, eIDAS, obyvateľ obce, hlasovanie, priama demokracia, právo na dobrú správu

ÚVOD

Elektronická komunikácia v oblasti verejnej správy už nie je žiadne novum. Ruka v ruke s technologickým pokrokom v oblasti elektronickej komunikácie v každodennom živote narastajú aj požiadavky adresátov verejnej správy voči inštitúciám a orgánom členských štátov na reflektovanie technologického vývoja komunikácie vo verejnej správe. Na úrovni štátnej správy možno aj v podmienkach Slovenskej republiky badať výrazný pokrok smerom k jej elektronickému výkonu a elektronickej komunikácii s jej adresátmi.¹⁸⁴ V oblasti miestnej samosprávy a konkrétne v možnostiach jej priameho výkonu je tento pokrok nevýrazný. Dôvody sú rôzne. Elektronizácia prináša pre samosprávy prvotné zvýšenie nákladov na technické vybavenie, odborný personál, kybernetickú bezpečnosť a v neposlednom rade môžu elektronizáciu komplikovať aj vysoké nároky na ochranu osobných údajov. Napriek týmto prekážkam však bolo a je možné badať snahy samospráv o sprístupnenie možností svojim obyvateľom podieľať sa na veciach verejných v elektronickej forme, čo pre priaznivcov elektronizácie znamená dôvod na optimizmus.

V prospech elektronizácie výkonu priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve hrá predovšetkým zvyšujúca sa potreba elektronickej komunikácie vo všeobecnosti, ako aj viditeľná potreba novelizácie právnej úpravy v oblasti podieľania sa obyvateľov na veciach verejných v podmienkach územnej samosprávy v elektronickej forme, a to jednak s ohľadom na trend informatizácie spoločnosti, ale zároveň aj na prebiehajúcu pandémiu koronavírusu.

Autor si preto s ohľadom na vyššie avizované potreby a predmet vedeckej analýzy položil nasledovné otázky:

- (i) Postačuje súčasná právna regulácia Európskej únie na realizáciu priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve v elektronickej forme, a to bez potreby prijatia rozsiahlejšej vnútroštátnej úpravy v tejto oblasti?
- (ii) Aké sú základné požiadavky právnej regulácie Európskej únie pre realizáciu priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve v elektronickej forme?
- (iii) Naplnili doposiaľ realizované pokusy samospráv o umožnenie elektronickej účasti na miestnej samospráve v Slovenskej republike požiadavky kladené právnou reguláciou Európskej únie.

V súvislosti s prvou otázkou bral autor do úvahy predovšetkým podmienky elektronického výkonu petícií a miestnych referend na obecnej úrovni. Podstatou skúmania tejto otázky bolo zistiť, či je výkon priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve v elektronickej forme možné v súčasnosti realizovať iba na základe právnej regulácie Európskej únie alebo je nevyhnutné, aby členské štáty prijali v tejto oblasti ďalšiu vnútroštátnu úpravu.

Pokiaľ by nebolo komplexne možné pri realizácii priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve v elektronickej forme postupovať podľa právnej regulácie Európskej únie, je potrebné pri snahách členských štátov a ich samospráv o takúto realizáciu "na vlastnú päsť" rešpektovať existujúce požiadavky a princípy práva Európskej únie v oblasti elektronického výkonu verejnej správy a elektronických komunikáciách. Predmetom druhej otázky bolo preto tieto požiadavky a princípy identifikovať.

Predmetom tretej otázky bolo porovnanie vybraných snáh samospráv v Slovenskej republike o umožnenie elektronickej účasti na miestnej samospráve svojim obyvateľom s požiadavkami a princípmi práva Európskej únie identifikovanými pri riešení predchádzajúcej otázky.

Na základe položených otázok sa tak autor v príspevku ďalej venuje identifikácii relevantnej právnej regulácie Európskej únie (ďalej aj len „EÚ“), aplikovateľným požiadavkám a princípom práva EÚ v oblasti elektronickej

¹⁸⁴ Pozn.: Nedávnym dôkazom je napríklad aj zriadenie Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky ako ústredného orgánu štátnej správy pre informatizáciu.

komunikácie a územnej samosprávy, pokrokovým aktivitám samospráv v oblasti elektronického výkonu priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve v Slovenskej republike a následne ich porovnaníu s týmito požiadavkami a princípmi.

1. APLIKÁCIA PRÁVNEJ REGULÁCIE EURÓPSKEJ ÚNIE NA ELEKTRONICKÝ VÝKON PRIAMEJ ÚČASTI OBYVATEĽOV NA MIESTNEJ SAMOSPRÁVE

Už dlhšiu dobu je v spoločnosti možné badať zvýšenú potrebu zavádzania prostriedkov elektronickej komunikácie vo verejnej správe, pričom oblasť miestnej samosprávy v štátoch Európskej únie nie je výnimkou. Ako už autor spomínal aj v úvode, je tomu tak predovšetkým s poukazom na trend elektronizácie celej spoločnosti a potrebu diaľkovej komunikácie z dôvodu pretrvávajúcej pandémie, a to nielen obyvateľov medzi sebou navzájom ale aj obyvateľov s orgánmi štátnej správy a s orgánmi miestnej samosprávy.

Aj napriek uvedenej enormne narastajúcej potrebe elektronizácie, nie je identifikácia aplikovateľnej právnej regulácie v právnom poriadku EÚ pre oblasť elektronického výkonu miestnej samosprávy jednoduchá a na svoj rozvoj ešte len čaká.

Nižšie v tejto kapitole sa autor zaoberá relevantnou právnou reguláciou EÚ aplikovateľnou na elektronický výkon priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve a požiadavkami, ktoré pre takýto výkon z predmetnej právnej regulácie vyplývajú.

a. Právna regulácia

V úzkom diapazóne základných prameňov elektronického výkonu verejnej správy a prameňov upravujúcich problematiku priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve v podmienkach právneho poriadku EÚ v elektronickej forme, sa nachádza množstvo "bielych miest".

V právnom poriadku EÚ sa totiž nenachádza právne záväzný dokument, ktorý by jednoznačne vyčlenil základné princípy, procesy, pojmy a nástroje elektronického výkonu priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve. Absencia takéhoto dokumentu neprispieva k motivácii členských štátov prijímať vnútroštátnu právnú úpravu v tejto oblasti a výkon priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve preto zostáva v pôvodných formách, kedy sa obyvatelia na miestnej samospráve zúčastňujú osobne a bezprostredne.

Napriek tejto absencii však nie je elektronický výkon priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve v podmienkach EÚ úplne bez právnej regulácie. Tejto problematike sa výrazne dotýka Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 910/2014 z 23. júla 2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronicke transakcie na vnútornom trhu (ďalej aj len „Nariadenie eIDAS“), ktoré priamo upravuje podmienky elektronickej identifikácie a autentifikácie fyzických a právnických osôb, a to aj pre oblasť verejnej správy.

Aj bez ohľadu na priamy účinok Nariadenia eIDAS, vnútroštátne úpravy členských štátov tieto podmienky ďalej precizujú, pričom dobrým príkladom dostupnej elektronickej komunikácie s orgánmi verejnej správy (vrátane orgánov miestnej samosprávy) sú napríklad vnútroštátne úpravy Estónska, Malty alebo Lotyšska. V podmienkach Slovenskej republiky reflektuje Nariadenie eIDAS zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) a naň nadväzujúca Vyhláška Úradu vlády Slovenskej republiky č. 8/2014 Z. z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia zákona o e-Governmente.

Ďalším významným prameňom je Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2016/2102 z 26. októbra 2016 o prístupnosti webových sídel a mobilných aplikácií subjektov verejného sektora (ďalej aj len „Smernica 2016/2102“), ktorá ukladá členským štátom povinnosť prijať vnútroštátnu úpravu, ktorá by aj adresátom miestnej samosprávy garantovala vyššiu prístupnosť webových sídel a mobilných aplikácií subjektov verejného sektora, ktorými sa rozumejú aj orgány územnej samosprávy, a ktorá spočíva predovšetkým v ich vnímateľnosti, ovládateľnosti a zrozumiteľnosti.

Hoci vyslovene nie je možné hovoriť o prameni práva Európskej únie, autor si dovoľuje medzi relevantné dokumenty zaradiť aj Európsku chartu miestnej samosprávy z 15. októbra 1985 (ďalej aj len „Charta miestnej samosprávy“), ktorej signatárom je väčšina štátov Európskej únie. Charta miestnej samosprávy predovšetkým upravuje pojem miestnej samosprávy¹⁸⁵ a základné princípy fungovania miestnej samosprávy. Charta miestnej samosprávy sama o sebe neupravuje podmienky účasti obyvateľov na miestnej samospráve. V tejto súvislosti je však potrebné poukázať na Dodatkový protokol k Európskej charte miestnej samosprávy o práve zúčastňovať sa na záležitostiach miestnych orgánov z 16. novembra 2009 (ďalej aj len „Dodatkový protokol“).

Dodatkový protokol ukladá svojim signatárom povinnosť zaručiť každému, kto podlieha ich jurisdikcii právo zúčastňovať sa na záležitostiach miestneho orgánu, pričom formálne postupy a podmienky výkonu tohto práva ponecháva na zmluvné štáty.¹⁸⁶ Dodatkový protokol zároveň ukladá zmluvným štátom povinnosť prijať všetky potrebné opatrenia, ktorými zabezpečia účinnosť práva zúčastňovať sa na záležitostiach miestneho orgánu (orgánu miestnej samosprávy). K týmto opatreniam patrí aj povinnosť zabezpečiť prijímanie postupov k účasti obyvateľov na verejných prerokovaniach, miestnych referendách a petíciách, prijímanie opatrení, ktoré obyvateľom umožnia zúčastňovať sa na záležitostiach miestneho orgánu na úrovni, ktorá im je blízka a v neposlednom rade aj záväzok podporovať využívanie informačných a komunikačných technológií na podporu a uplatňovanie práva na účasť na záležitostiach miestneho orgánu.¹⁸⁷ Dodatkový protokol tak priamo ustanovuje povinnosť zmluvnému štátu vytvoriť podmienky na elektronický výkon priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve a zároveň z parafrázovaného znenia vyplýva táto povinnosť aj nepriamo, a to v situácii, kedy je obyvateľom napr. blízka elektronicke forma komunikácie s orgánmi verejnej správy, resp. je takáto forma v členskom štáte zaužívaná a štát, ktorý je zmluvnou stranou Dodatkového protokolu, je povinný

¹⁸⁵ Bližšie pozri Článok 1 Európskej charty miestnej samosprávy.

¹⁸⁶ Bližšie pozri Článok 1 Dodatkového protokolu k Európskej charte miestnej samosprávy o práve zúčastňovať sa na záležitostiach miestnych orgánov.

¹⁸⁷ Bližšie pozri Článok 2 Dodatkového protokolu k Európskej charte miestnej samosprávy o práve zúčastňovať sa na záležitostiach miestnych orgánov.

takejto praxi vyhovieť umožnením účasti obyvateľstva na miestnej samospráve v uvedenej forme. V tejto súvislosti možno vnímať určitú paralelu aj s napĺňaním práva na dobrú správu majúcom základ v Článku 41 Charty základných práv EÚ. „Dobrá správa predstavuje koncepciu, resp. návod, ako dosiahnuť také spravovanie verejných záležitostí, ktoré možno od orgánu verejnej správy spravodlivo požadovať.“¹⁸⁸

b. Súčasné právne požiadavky a princípy elektronického výkonu priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve

Počas prebiehajúceho výskumu bolo možné identifikovať určité požiadavky a princípy, ktoré sa už v práve Európskej únie nachádzajú, a ktoré sú aplikovateľné pre oblasť priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve v elektronickej forme.

Prvou zreteľnou požiadavkou je požiadavka na bezpečnú elektronickú identifikáciu osôb zúčastňujúcich sa na miestnej samospráve v elektronickej forme. Nariadenie eIDAS definuje elektronickú identifikáciu ako proces používania osobných identifikačných údajov v elektronickej forme, ktoré jedinečne reprezentujú fyzickú osobu alebo právnickú osobu alebo fyzickú osobu zastupujúcu právnickú osobu, a to vo svojom článku 2. Elektronická identifikácia osôb je podľa názoru autora nevyhnutnou požiadavkou pre akúkoľvek právne relevantnú priamu účasť obyvateľov na miestnej samospráve. Bez naplnenia tejto požiadavky by mohlo dôjsť napríklad k duplicitnému hlasovaniu v konkrétnej veci alebo v na hlasovaní osobami, ktoré nie sú obyvateľmi konkrétnej samosprávy.

Nariadenie eIDAS ďalej upravuje požiadavku na bezpečnú autentifikáciu webových sídiel jednotiek územnej samosprávy, ktorá je nevyhnutná ako pre bezpečnú identifikáciu pôvodu a integrity údajov poskytovaných orgánom územnej samosprávy osobám zúčastňujúcim sa na miestnej samospráve v elektronickej forme, tak aj pre bezpečnú identifikáciu pôvodu a integrity údajov poskytovaných orgánom územnej samosprávy od hlasujúceho obyvateľa. Nariadenie eIDAS definuje autentifikáciu ako elektronický proces, ktorý umožňuje potvrdiť elektronickú identifikáciu fyzickej osoby alebo právnickej osoby alebo pôvod a integritu údajov v elektronickej forme.¹⁸⁹

Smernica 2016/2102 upravuje požiadavky pre jednoduchý prístup k elektronickým prostriedkom komunikácie vo verejnej správe spočívajúcej vo vnímateľnosti, ovládateľnosti a zrozumiteľnosti týchto elektronických prostriedkov.¹⁹⁰

Na základe vyššie citovaných ustanovení Dodatočného protokolu si autor medzi základné požiadavky dovoľuje zaradiť aj požiadavku zabezpečenia rovnakého prístupu osôb zúčastňujúcich sa na miestnej samospráve k verejným prerokovaniam, miestnym referendám a petíciám za podmienok ustanovených vnútroštátnymi predpismi, požiadavku zabezpečenia prijímania opatrení, ktoré obyvateľom umožnia zúčastňovať sa na záležitostiach miestneho orgánu na úrovni a vo forme, ktorá im je blízka a požiadavku podpory využívania informačných a komunikačných technológií k uplatňovaniu práva na účasť na záležitostiach miestneho orgánu v spojení s dodržiavaním princípov práva na dobrú správu.

V neposlednom rade je potrebné mať na pamäti, že elektronický výkon účasti obyvateľov na miestnej samospráve kladie vyššie nároky aj na samotných obyvateľov. „Technická vybavenosť a dostupnosť ako jeden z limitov elektronizácie verejnej správy je priamo závislá od stupňa elektronizácie spoločnosti. V materiálnom ponímaní elektronizácie spoločnosti je nevyhnutné skúmať nie len zavádzanie nových technológií do činnosti orgánov verejnej moci, ale aj dostupnosť týchto technológií v živote spravovaných subjektov.“¹⁹¹ Technologická vybavenosť v rámci konkrétnej samosprávy nie je u všetkých jej obyvateľov na rovnakej úrovni. Podľa názoru autora preto nie je v prípade úspešného zavádzania elektronickej formy účasti obyvateľov na miestnej samospráve namieste úplne vylúčiť doterajšie formy, pri ktorých bola nevyhnutná osobná a bezprostredná účasť konkrétneho obyvateľa. Pokiaľ by k takémuto vylúčeniu došlo, osobám s nižšou úrovňou technologickej vybavenosti a technologických znalostí by mohla byť ich účasť na rozhodovaní v konkrétnej veci úplne zamedzená a osobám by bolo ich právo zúčastňovať sa na miestnej samospráve znemožnené, čo v konečnom dôsledku vedie k diskriminácii takýchto osôb. Podľa názoru autora je preto vhodným riešením zavedenie alternatívnej formy priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve, a to ako formou elektronickej, tak aj formou osobnou.

2. VYBRANÉ AKTIVITY SAMOSPRÁV V OBLASTI ELEKTRONICKÉHO VÝKONU PRIAMEJ ÚČASTI OBYVATEĽOV NA MIESTNEJ SAMOSPRÁVE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Autor si v tejto kapitole dovoľuje upozorniť na niektoré konkrétne kroky samospráv k umožneniu prístupu svojich obyvateľov miestnej samospráve za použitia elektronických prostriedkov. Následne sa autor venuje porovnaniu prostriedkov ich aplikácie s požiadavkami a princípmi uvedenými v predchádzajúcej kapitole.

Hoci je snaha o moderný prístup samospráv ku svojim obyvateľom spočívajúca v elektronickej prístupe obyvateľov k účasti na miestnej samospráve ojedinelá, nie je v Slovenskej republike nová. Viaceré samosprávy prejavili snahu umožniť svojim obyvateľom vyjadriť svoj názor na konkrétnu otázku života samosprávy v elektronickej forme. Na začiatok je však hneď potrebné povedať, že takéto vyjadrenie názoru nemalo pre samosprávy právne záväzný charakter a záväzok spočíval skôr v následnej politickej zodpovednosti obyvateľmi volených reprezentantov samospráv. Autor uvádza dva príklady.

Mesto Turčianske Teplice uskutočnilo v roku 2011 elektronický prieskum verejnej mienky označovaný aj ako elektronické referendum. Hlasujúci sa prostredníctvom pripraveného formulára dostupného na webovom sídle mesta

¹⁸⁸ VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, s. r. o., 2018. s. 18.

¹⁸⁹ Bližšie pozri Článok 1 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady č. 910/2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu.

¹⁹⁰ Bližšie pozri Článok 4 Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2016/2102 o prístupnosti webových sídiel a mobilných aplikácií subjektov verejného sektora.

¹⁹¹ SREBALOVÁ, M. – VRABKO, M.: Limity elektronizácie a participácie v správnych konaniach. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020. Inovácie v administratívnom konaní: zrýchľovanie – elektronizácia – participácia, 2020, s. 9.

identifikoval menom, priezviskom, dátumom narodenia, adresou trvalého pobytu a koncovkou rodného čísla. Hlasujúci následne obdržal sms kód, ktorý mu umožnil prístup k hlasovaniu. Predmetom "elektronického referenda" boli otázky priority investícií mesta, vzhľadu mestského parku a varianty umiestnenia rýchlostnej cesty R3. Hlasovania sa zúčastnilo 10% obyvateľov. Projekt bol vyhodnotený Ministerstvom hospodárstva SR ako "Inovatívny čin roka 2011".¹⁹²

V súčasnosti v obci Chorvátsky Grob prebieha "malé elektronické referendum" k vynaloženiu finančných prostriedkov na umovú stenu na miestnom obecnom cintoríne. Každý (nielen obyvatelia) má možnosť vybrať si z ponúknutých grafických vyobrazení dostupných na webovom sídle obce usporiadanie a umiestnenie urnovej steny z troch ponúkaných možností. Ako identifikátor hlasujúceho má hlasujúci možnosť napísať do pripraveného formulára ľubovoľný text.¹⁹³

V oboch prípadoch¹⁹⁴ jednoznačne absentovala požiadavka elektronickej identifikácie a autentifikácie hlasujúceho. Pri hlasovaní nebola zabezpečená identifikácia hlasujúcich napr. formou občianskeho preukazu, či podpisu "hlasovacieho lístka" zaručeným alebo kvalifikovaným elektronickým podpisom. Naplnená však bola požiadavka dostupnosti elektronickej služby, ako aj samotné vytvorenie podmienok pre hlasovanie elektronicnou formou. Pri porovnávaní nebola nájdená možnosť hlasovania osobnou formou, čo značne sťažilo hlasovanie osobám s nižšou úrovňou technologickej vybavenosti a technologických znalostí.

ZÁVER

V nadväznosti na otázky vedeckého skúmania položené autorom v úvode tohto príspevku je záver rozčlenený do troch odpovedí.

(i) Súčasná právna regulácia Európskej únie nepostačuje na realizáciu priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve v elektronickej forme a pre jej výkon je nevyhnutná precíznejšia regulácia vnútroštátnymi predpismi. V súčasnosti absentuje komplexná právna úprava, ktorá by jasne upravovala výkon priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve v elektronickej forme.

(ii) Právna úprava Európskej únie upravuje určité základné požiadavky pre realizáciu priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve v elektronickej forme, a to v aplikácii podmienok pre bezpečnú identifikáciu osôb zúčastňujúcich sa na miestnej samospráve, bezpečnú autentifikáciu webových sídiel jednotiek územnej samosprávy, podmienok pre jednoduchý prístup k elektronickým prostriedkom komunikácie vo verejnej správe, práve osôb zúčastňujúcich sa na miestnej samospráve na rovnaký prístup k miestnej samospráve za podmienok ustanovených vnútroštátnymi predpismi, dodržiavanie princípov práva na dobrú správu, požiadavke zabezpečenia prijímania opatrení, ktoré obyvateľom umožnia zúčastňovať sa na záležitostiach miestneho orgánu na úrovni a vo forme, ktorá im je blízka a požiadavke podpory využívania informačných a komunikačných technológií k uplatňovaniu práva na účasť na záležitostiach miestnej samosprávy.

(iii) Doposiaľ realizované pokusy samospráv o umožnenie elektronickej účasti na miestnej samospráve v Slovenskej republike nenaplnili všetky požiadavky kladené právnou reguláciou Európskej únie. Problematická bola predovšetkým dostatočná identifikácia osôb zúčastňujúcich sa na miestnej samospráve elektronicnou formou. Pozitívom však bola dostupnosť tejto služby. Aj napriek nedostatkom sú snahy samospráv o používanie elektronických prostriedkov pri zabezpečovaní prístupu svojich obyvateľov k miestnej samospráve vítaným prínosom v ceste k elektronickej miestnej samospráve a k zvýšeniu záujmu obyvateľov o veci verejné. Napokon, nič nepokazí iba ten, kto vôbec nič nerobí. Autor preto hodnotí uvedené snahy pozitívne.

Elektronický výkon priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve v súčasnej právnej regulácii Európskej únie je témou aktuálnou, no zároveň vedecky málo rozpracovanou a doposiaľ publikačne nedostatočne zachytenou. Hlbšie skúmanie uvedenej problematiky je preto jednak námetom na ďalšiu vedeckú činnosť autora príspevku, avšak autor zároveň verí, že táto téma zaujme aj ostatných potencionálnych autorov, čím sa stane vedecky a publikačne frekventovanou. Pokrok totiž nie je možné zastaviť a právo na tento pokrok musí reflektovať spoľahlivou a bezpečnou normatívnou úpravou.

Použitá literatúra:

GREGUŠOVÁ, D. – HALÁSOVÁ, Z.: Zákon o e-Governmente, Komentár. Žilina: Eurokódex, s. r. o., 2018. 328 s. ISBN 978-80-8155-080-5

LIDINSKÝ, V. a kol.: E-Government bezpečne. Praha: Grada, 2008. 160 s. ISBN 978-80-2472-462-1

MATES, P. – SMEJKAL, V.: E-Government v České republice. Právní a technologické aspekty. Praha: Leges, 2012. 464 s. ISBN 978-80-7201-614-3

SREBALOVÁ, M. – VRABKO, M.: Limity elektronickej a participácie v správnych konaniach. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020. Inovácie v administratívnom konaní: zrýchľovanie – elektronicizácia – participácia, 2020, s.8-14.

VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, s. r. o., 2018. 232 s. ISBN 978-80-89603-76-3

Kontaktné údaje:

JUDr. Matúš Radosa

radosa2@uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Šafárikovo nám. č. 6, 810 00 Bratislava, Slovenská republika

¹⁹² Bližšie pozri napr.: <https://www.teraz.sk/import/tur-teplice-elektronicke-referendum-j/9391-clanok.html?currency=GBP> [10.12.2020].

¹⁹³ Bližšie pozri napr.: <https://www.chorvatskygrob.sk/male-referendum.html> [10.12.2020].

¹⁹⁴ Pri referende konanom v Turčianskych Tepliciach bol posudzovaný súlad aj s právnou, ktorá nadobudla účinnosť až po jeho uskutočnení. Autor použil porovnanie pre lepšiu ilustráciu konkrétnych požiadaviek kladených jednotlivými právnymi predpismi Európskej únie.

DOBRÁ SPRÁVA V KOMUNIKÁCIÍ MIESTNYCH SAMOSPRÁV¹⁹⁵

Mária Srebalová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Tomáš Peráček

Univerzita Komenského v Bratislave, Fakulta managementu

Abstract: The paper focuses on the analysis of the requirements forming the concept of the right to good governance in relation to the communication of local governments with their residents. It pays attention to the electronic public administration and the ambition to strengthen it through public participation in decision-making on important matters of self-government. Performing good governance is associated with a managerial approach. In order for local governments to carry out their tasks effectively, they must also be managed effectively.

Abstrakt: Príspevok je zameraný na analýzu požiadaviek tvoriacich koncepciu práva na dobrú správu vo vzťahu ku komunikácii miestnych samospráv so svojimi obyvateľmi. Je v ňom venovaná pozornosť elektronizácii verejnej správy a ambícii posilniť jej prostredníctvom participáciu verejnosti na rozhodovaní o dôležitých veciach samosprávy. Vykonávanie dobrej správy je na tomto mieste spojené s manažérskym prístupom. Na to, aby miestne samosprávy mohli efektívne plniť svoje úlohy, musia byť aj efektívne riadené.

Keywords: the right to good governance, participation of municipal residents, electronic public administration

Kľúčové slová: právo na dobrú správu, participácia obyvateľov obcí, elektronizácia verejnej správy

ÚVOD

Koncepciu dobrej správy tvoria základné požiadavky na kvalitu činnosti spravujúcich subjektov voči adresátom ich pôsobenia. Tieto požiadavky sa postupne už od začiatku 20. storočia profilovali v rámci európskeho správneho práva v zmysle práva spoločného pre verejnú správu európskych demokratických štátov.¹⁹⁶ Vo vzťahu k uvedenej požiadavke sa dostáva do popredia tá stránka dobrej správy, ktorá ju vymedzuje ako proces vládnutia a jeho kontroly spojenej s participáciou obyvateľov na tomto procese.¹⁹⁷

V prvej časti príspevku sa budeme venovať zodpovedaniu otázky, či a ako táto európska koncepcia, ktorá sa všestranne dotýka výstavby a činnosti všetkých zložiek verejnej správy ovplyvňuje komunikáciu miestnych samospráv so svojimi obyvateľmi. Budeme tiež skúmať, akým spôsobom sa posúva obsah tejto koncepcie, ktorú viacerí teoretici chápu tiež ako právne neurčitý pojem v súčasnosti. V druhej časti príspevku sa budeme venovať elektronizácii verejnej správy, jej vývoju a možnostiam vo vzťahu k realizácii prostriedkov priamej demokracie. Pre podporenie úvah o možnostiach elektronizácie poukážeme na výsledky prieskumu o spokojnosti s e-službami verejnej správy a na príklad správnej praxe, ktorý môže naznačiť ďalší vývoj digitalizácie v Slovenskej republike.

1. PRÁVO NA DOBRÚ SPRÁVU AKO EURÓPSKA KONCEPCIA

Pojem dobrá správa nemá konkrétnu definíciu. Obvykle je popisovaná jednotlivými jej princípmi a zásadami, resp. základnými požiadavkami na kvalitu činnosti orgánov verejnej správy voči adresátom ich pôsobenia. Sú obsahom viacerých dokumentov Rady Európy a rozvíja ich tiež rozhodovacia činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva a Európskeho súdneho dvora. Zásadným dokumentom, ktorý medzi základné práva občanov štátov Európskej únie uviedol aj právo na dobrú správu je **Charta základných práv Európskej únie** (ďalej len „Charta“). Podľa čl. 41 Charty je právo na dobrú správu vecí verejných inštitúciami, orgánmi, úradmi a agentúrami Európskej únie základným právom. Uvedený článok zakotvuje právo každého na to, aby boli jeho záležitosti vybavované nestranné, spravodlivo a v primeranej lehote.

Podrobnejšie vysvetľuje obsah práva na dobrú správu a tiež to, čo možno v praxi v styku s európskymi inštitúciami očakávať Európsky kódex dobrej správnej praxe. Je to dokument, ktorý by mali orgány a inštitúcie Európskej únie, ich administratíva, úradníci a iní zamestnanci dodržiavať vo vzťahoch s verejnosťou. Zohľadňuje zásady európskeho správneho práva obsiahnuté v judikatúre Súdneho dvora a čerpá aj podnety z národných zákonov. Upravuje všeobecné zásady *dobrej správnej praxe*: zásadu *zákonnosti*, podľa ktorej je úradník povinný dbať na to, aby rozhodnutia ovplyvňujúce práva a záujmy jednotlivcov mali svoj základ v práve a aby bol ich obsah v súlade s právom, zásadu *nediskriminácie*, podľa ktorej sa zabezpečuje dodržiavanie rovnakého zaobchádzania pri vybavovaní žiadostí a s osobami, ktoré sú v obdobnej situácii sa zaobchádza rovnako, zásadu *proporcionality*, na základe ktorej sa pri rozhodovaní zabezpečuje primeranosť opatrení vzhľadom na sledovaný účel, pričom predovšetkým nie je možné obmedzovať práva alebo zaťažovať občanov, ak takéto obmedzenia nie sú primerané účelu vykonávaných opatrení, zásadu *nezneužitia právomoci* na také účely, ktoré nemajú svoj základ v práve alebo ktorými sa nesleduje verejný záujem. Ďalej je tiež úradník *neustranný* a *nezávislý*, je povinný zdržať sa

¹⁹⁵ Príspevok bol vypracovaný v rámci projektu VEGA 1/0757/20 Prostriedky priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí.

¹⁹⁶ SREBALOVÁ M. In VRABKO, M. a kolektív: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 30.

¹⁹⁷ HENDRYCH, D. Správní věda – Teorie veřejné správy. Praha: ASPI, a.s., 2007, s. 21.

svojoľnej činnosti, ktorá nepriaznivo ovplyvňuje adresátov, ako aj prednostného zaobchádzania z akýchkoľvek dôvodov. Podľa zásady *legitímneho očakávania* má úradník s ohľadom na predchádzajúcu činnosť dodržiavať oprávnené a rozumné očakávania verejnosti, ktoré súvisia s jeho činnosťou. Ďalšími zásadami sú tiež zásada objektivity pri rozhodovaní, zdvorilosti vo vzťahoch s verejnosťou a ochrany osobných údajov občana. Obsah práva na dobrú správu tým však nie je vyčerpaný.

Zásadným dokumentom, z ktorého vypýva obsah koncepcie práva na dobrú správu je **Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (2007) 7 o dobrej verejnej správe**. Obsahuje základné princípy dobrej verejnej správy. Tieto majú jednak hmotnoprávny charakter, ako napr. princíp zákonnosti, rovnoprávnosti, nestrannosti, proporcionality, právnej istoty, úcty k súkromiu, transparentnosti a princíp zodpovednosti verejnej správy a jednak pravidlá procesnoprávneho charakteru. Tieto sa týkajú správneho konania napr. začatia správneho konania, procesných práv osôb, výkonu rozhodnutia a náhrady škody a pod. Ešte pred prijatím uvedeného Odporúčania vypracovala Rada Európy niekoľko dokumentov, obsahujúcich jednotlivé aspekty dobrej správy. Je to napríklad rezolúcia Výboru ministrov Rady Európy č. (77) 31 o ochrane jednotlivca vo vzťahu ku všetkým správnym aktom. Tento dokument vyjadril päť základných princíпов správneho konania, a to právo byť vypočutý, právo na prístup k informáciám, právo na zastúpenie a pomoc v konaní, právo na odôvodnenie individuálneho správneho aktu a právo byť poučený o opravných prostriedkoch. Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (80) 2 sa ďalej týka individuálnych správnych aktov, vydávaných na základe správnej úvahy. Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (81) 19 sa týka prístupu k informáciám, ktoré sú v držbe orgánov verejnej správy. Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (87) 16 o správnych konaniach, ktoré sa dotýkajú veľkého počtu osôb, Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 10 o prístupe tretích osôb, ktoré sú v držbe orgánov verejnej správy a Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1 o správnych sankciách.

Rozsah dokumentov a z nich vyplývajúcich princíпов a zásad je značný, napriek tomu však netvorí jediný zdroj a obsah koncepcie práva na dobrú správu.

a. Európska charta miestnej samosprávy

Územná samospráva v Slovenskej republike nachádza okrem práva na dobrú správu svoje korene aj v iných medzinárodných dokumentoch než v tých, ktoré zaraďujeme ku stabilným prameňom analyzovanej koncepcie. Európska únia a Rada Európy v nich predovšetkým podporujú myšlienky obecnej a regionálnej spolupráce.

Európska charta miestnej samosprávy (ďalej len „Charta“) prijatá v roku 1985 je výsledkom snahy Rady Európy formovať jednotné požiadavky na realizáciu práva na miestnu samosprávu v štátoch, ktoré k nej pristúpia. Slovenská republika ku Charte pristúpila s platnosťou od 1. júna 2000. Jej podpisom najvyššie štátne inštitúcie prejavili politickú vôľu riadiť sa vo vzťahu k územnej samospráve princípmi, obsiahnutými v Charte. Potvrdzujú tým, a na medzinárodnej úrovni deklarujú, svoj postoj k územnej samospráve, jej významu a miestu v spoločnosti. Slovenská republika spočiatku prijala tento medzinárodný dokument s povolenými výhradami, ale 24. apríla 2007 podpísala všetky zostávajúce záväzky. Dnes sa preto na Slovenskú republiku vzťahujú všetky ustanovenia Charty. Stalo sa tak s platnosťou od 1. septembra 2007.¹⁹⁸

Text Charty miestnej samosprávy je vyhlásený v Zbierke zákonov pod číslom 336/2000 Z. z. Z jej jednotlivých článkov vyplýva, že upravuje nasledovné:

- a) ústavné a právne základy miestnej samosprávy,
- b) pojem miestnej samosprávy,
- c) pôsobnosť miestnej samosprávy,
- d) ochranu územných hraníc miestnych orgánov,
- e) primerané správne štruktúry a zdroje zodpovedajúce úlohám miestnych orgánov,
- f) podmienky výkonu funkcií na miestnej úrovni,
- g) správny dohľad nad činnosťou miestnych orgánov,
- h) finančné zdroje miestnych orgánov,
- i) právo na združovanie,
- j) právnu ochranu miestnej samosprávy.

Spomeňme len, že obdobný dokument na úrovni regiónov nenachádzame. Pokusom bola Európska charta regionálnej samosprávy. Táto snaha Rady Európy, aby aj „vyššie územné celky“ mali obdobne garantovaný štandard práv v rámci jednotlivých členských štátov stroskotala. Návrh bol pripravený už v roku 1997, napokon bol však odmietnutý. Ani neskoršie pokusy Rady Európy o revidovanú verziu charty regionálnej samosprávy neboli úspešné. V roku 2005 bola prijatá iba deklarácia zdôrazňujúca význam regionálnej samosprávy štátoch rady Európy.¹⁹⁹

Podľa čl. 3 ods.1 Charty majú miestne orgány v medziach zákona právo a spôsobilosť spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií, a to v záujme miestneho obyvateľstva. V čl. 3 ods. 2 Charta uvádza, že právo podľa čl. 3 ods. 1 vykonávajú rady, alebo zastupiteľstvá, ktorých členovia sú volení slobodne, na základe priameho, rovného a všeobecného volebného práva tajným hlasovaním. Takéto rady alebo zastupiteľstvá môžu mať k dispozícii podriadené výkonné orgány. Tieto články charty však nijako neobmedzujú možnosť konať zhromaždenia obyvateľov alebo miestne referendá prípadne použiť akúkoľvek inú formu priamej účasti občanov. Samospráva obce vykonávajú obyvatelia obce prostredníctvom orgánov obce, miestnym referendom a zhromaždeniami obyvateľov obce²⁰⁰.

Ako uvádza Trellová, jednou z možností pre **efektívnejšie** procesy vo verejnej správe sú prostriedky priamej

¹⁹⁸ Združenie miest a obcí Slovenska. Medzinárodné dokumenty. Európska charta miestnej samosprávy (Rada Európy). Dostupné online na <http://www.zmos.sk/europska-charta-miestnej-samospravy-rada-europy.phtml?id3=41842&module_action_97657__id_art=13222>, prístupné 2020-10-11.

¹⁹⁹ HORVAT, M. In VRABKO, M. a kolektív: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 127–128.

²⁰⁰ HORVAT, M. In VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 114.

demokracie. Ústavná úprava v čl. 67 ods. 1 zaraďuje medzi formy priamej realizácie obecnej samosprávy miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov obce. Správa verejných vecí je klasickým znakom územnej samosprávy a toto právo občana je vyjadrené v čl. 30 ods. 1 Ústavy SR.²⁰¹ Významu prostriedkov priamej demokracie nezodpovedá ich právna úprava. Je iba strohá a obsiahnutá rámcovo v Ústave SR a v zákone o obecnom zriadení²⁰². Tiež uvádza, že aj keď v moderných štátoch existujú najrôznejšie formy priamej demokracie, najefektívnejším nástrojom, žiaducim doplnkom a osviežením systému fungovania verejnej moci je referendum.²⁰³

V rámci prebiehajúceho grantu budeme skúmať možnosti, ktoré tomuto inštitútu priamej miestnej demokracie poskytujú digitálne prostriedky. Tomu však bude potrebné prispôsobiť aj právnu úpravu miestneho referenda. Podobne ako je to pri zhromaždeniach obyvateľov obce, aj tento prostriedok priamej demokracie je upravený v zákone o obecnom zriadení iba rámcovo. Podrobnosti o organizácii miestneho referenda ustanovuje obec nariadením.

Zákon o obecnom zriadení v súčasnosti upravuje obligatórne miestne referendum a fakultatívne miestne referendum. Obligatórne sa miestne referendum uskutoční, ak ide o:

- a) zlúčenie obcí, rozdelenie alebo zrušenie obce, ako aj zmenu názvu obce,
- b) odvolanie starostu,
- c) petíciu skupiny aspoň 30 % oprávnených voličov,
- d) zmenu označenia obce, alebo
- e) ak tak ustanovuje osobitný zákon.

Fakultatívne sa miestne referendum môže uskutočniť aj pred rozhodnutím o ďalších dôležitých veciach samosprávy obce a vtedy, ak neprítomnosť alebo nespôsobilosť starostu na výkon funkcie trvá dlhšie ako šesť mesiacov.²⁰⁴ Výsledky miestneho referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastnila aspoň polovica oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov.²⁰⁵

2. KOMUNIKÁCIA MIESTNYCH SAMOSPRÁV S OBYVATEĽMI A PRÁVO NA DOBRÚ SPRÁVU AKO PRÁVNE NEURČITÝ POJEM

V súčasnosti spoločnosť v Slovenskej republike čelí nielen kríze z neustávajúcej pandémie ale aj mimoriadnej fáze krízy dôvery vo verejné inštitúcie, predovšetkým štátne. Je však zrejmé, že tieto dva faktory vplyvajú na všetky stránky života spoločnosti. Podľa nášho názoru sa dotýkajú aj obsahu koncepcie práva na dobrú správu. Ako sme už uviedli, nemá konkrétnu definíciu a jednotlivé jej súčasti sú v neustálom vývoji v súlade s vývojom spoločenským.

Európsky trend digitalizácie je jednoznačne zreteľný už aj pred doby spojeney s pandemiou COVID-19. Na aktuálny vývoj informačných a komunikačných technológií reagovala Európska únia, resp. Európska Komisia prostredníctvom Európskej digitálnej stratégie („The European Digital Strategy“), ktorá reprezentuje myšlienku digitálnej transformácie slúžiacej ľuďom, podnikaniu a obchodu, pri rešpektovaní hodnôt Európskej únie. Táto stratégia má tri významné piliere: rozvoj, nasadenie a prijatie technológie, ktorá je pre ľudí. Cieľom je vybudovať spravodlivú a konkurencieschopnú ekonomiku, rozvíjať otvorenú, demokratickú, udržateľnú a dôveryhodnú digitálnu spoločnosť.²⁰⁶

V našich podmienkach sme sa dostali v agende digitalizácie do pozície meškajúceho z materiálneho aj formálno-právneho hľadiska. Väčšinu európskych štátov iba s ťažkosťami dobiehame. Budovanie informačnej spoločnosti má však Slovenská republika zakotvené vo viacerých strategických dokumentoch a podľa všetkého práve aktuálny stav krízy bude tlačíť na ich konkretizáciu a realizáciu. V Európskom meradle, a tiež v našich podmienkach, podľa nás dokonca dochádza aj k výraznému posunu chápania obsahu práva na dobrú správu práve vo forme komunikácie s občanmi štátu a obyvateľmi územných samospráv. Silnejú tlaky na urýchlenie tempa zavádzania elektronickej vlády, teda e-Governmentu, ktorý predstavuje ďalšiu koncepciu. Je koncepciou elektronickej vlády uskutočňovanej verejnou správou. V jej najširšom význame predstavuje interakciu medzi verejnou správou a jej adresátmi. Jej základom sú informačné a komunikačné technológie. Ich prostredníctvom majú byť potreby adresátov správy napĺňané efektívnejšie, teda predovšetkým rýchlejšie a s nižšou finančnou záťažou.

Začiatok elektronizácie verejnej správy v Slovenskej republike spájame s prijatím zákona č. 261/1995 Z.z. o informačných systémoch verejnej správy. Súvisiace projekty sa však začali uplatňovať až od roku 2007. Na viacerých sa naďalej pracuje a oproti predpokladom uvedeným v Operačnom programe Informatizácie spoločnosti²⁰⁷ a v ďalších dokumentoch schvaľujúcich jej stratégiu, je elektronizácia verejnej správy aj po mnohých rokoch v omeškaní.

Strategický dokument pre oblasť rastu digitálnych služieb a oblasť infraštruktúry prístupovej siete novej generácie 2014 – 2020, ktorý nadväzuje na pozíčný dokument Európskej komisie²⁰⁸ uvádza, že hospodársky rast, zvýšenie konkurencieschopnosti, posilnenie ekonomiky s vyššou pridanou hodnotou a zefektívnenie verejnej správy patria medzi kľúčové priority Slovenskej republiky. Určuje stratégiu ďalšieho rozvoja digitálnych služieb a infraštruktúry prístupovej siete novej generácie. Reflektuje tiež európsky trend zvyšovania zapojenia a účasti občanov, prenos

²⁰¹ TRELLOVÁ, L.: Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 137.

²⁰² V Českej republike je napríklad miestne referendum upravené osobitným zákonom č. 22/2004 Sb. Zákon o miestnom referende a o zmene a niektorých zákonov.

²⁰³ TRELLOVÁ, L.: Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 137.

²⁰⁴ Podľa § 4a zákona č. 184/1999 Z. z. o používaní jazykov národnostných menšín sa miestne referendum fakultatívne uskutočňuje aj o zmene označenia obce v jazyku menšiny uvedenej v nariadení vlády SR.

²⁰⁵ HORVAT, M. In VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2018. s. 119 a nasl.

²⁰⁶ European Commission. Shaping Europe's digital future.

²⁰⁷ Operačný program Informatizácia spoločnosti zo 4. 9. 2007 je referenčný dokument a podklad pre poskytovanie podpory na všetky projekty informatizácie spoločnosti podporované zo štrukturálnych fondov, dostupný na stránkach Úradu podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu www.mirri.gov.sk.

²⁰⁸ <http://www.nsr.sk/sk/programove-obdobie-2014---2020/pozicny-dokument-europskej-komisie-k-partnerskej-dohode-a-programom-sr-na-roky-2014---2020/>.

inovácií zo súkromného sektora do verejnej správy a tiež celkovú zmenu koncepcie e-Governmentu smerom k inteligentným systémom a aplikáciám vo verejnej správe. Vízia fungujúcej informačnej spoločnosti a budovanie inteligentnej verejnej správy (Smart Government) mala byť v tomto roku naplnená tak, že informačné technológie by sa stali neoddeliteľnou súčasťou nášho každodenného života.

a. Informačné technológie v činnosti verejnej správy v praxi

Pre empirické overenie spokojnosti verejnosti s používaním súčasných informačných technológií sme uskutočnili výskum na vzorke 300 adresátov²⁰⁹ s užívateľskou spokojnosťou portálu slovensko.sk. Uvedený portál zabezpečuje služby a kontakt s orgánmi verejnej správy už niekoľko rokov a pri jeho zavedení používateľa vyjadrovali negatívne názory na jeho formálnu stránku aj fungovanie. Podľa užívateľov je prístup na portál slovensko.sk užívateľsky priateľskejší než v čase jeho zavedenia. Stále však nie je pre všetkých z nich prehľadný. Nespokojných bolo 152 respondentov, skôr nespokojných 113 a spokojných 23 respondentov. Ku možnosti vysoká spokojnosť nebola žiadna odpoveď. Z oslovených respondentov iba 12 nevyužíva služby portálu slovensko.sk. Spokojnosť s portálom.sk sme skúmali z hľadiska vyspelosti systémov tohto druhu v Slovenskej republike, vzhľadom na grantom skúmanú možnosť uskutočňovať v e-podobe prostriedky priamej demokracie.

Ďalšia modernizácia územnej samosprávy by mala súvisieť so zvýšenou mierou občianskej participácie na rozhodovacích procesoch v obecnej samospráve. Zapojiť tak široké spektrum subjektov do správy komunálnych záležitostí, **najmä tých, ktoré o to záujem majú a zároveň ho aj prejavia**.²¹⁰ Fungovanie miestnych samospráv a rozhodovanie ich orgánov by malo nepochybne vychádzať z rozhodnutí ich obyvateľov o dôležitých otázkach samosprávy obce. Preto bude potrebné **tieto otázky legislatívne upraviť, vrátane tých, ktoré prináša vedecký pokrok v podobe postupujúcej digitalizácie spoločnosti**. Táto by mohla prispieť k menšej finančnej záťaži pri uskutočňovaní miestnych referend a aj ostatných prostriedkov priamej demokracie a tiež k schopnosti v reálnom čase reagovať na požiadavky obyvateľov a potreby obce. Práve na tieto požiadavky reaguje koncept inteligentných miest a obcí.

Na preklenutie doby potrebnej na odstránenie nedostatkov v e-komunikácii obyvateľov s územnou samosprávou ponúkame inšpiráciu z Holandska, kde sa pri podobných procesoch, najmä pre starších ľudí ustanovuje komunikačný zástupca²¹¹. Určitým krokom k vytvoreniu takéhoto inštitútu je aj poučovacia povinnosť, ktorú upravuje v spoločných a prechodných ustanoveniach²¹² zákon č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov v konaniach o obnove evidencie niektorých pozemkov a právnych vzťahov k nim. Podľa tohto zákona je obec povinná zabezpečiť účastníkom konania, ktorí by pre svoj vek, zdravotný stav alebo z iného dôvodu mohli mať obmedzený prístup k účasti na konaní potrebné poučenie.²¹³ Pre uskutočňovanie prostriedkov priamej demokracie by bol zrejme vhodnejší komunikačný zástupca bez ohľadu na vek, či preukazovania iných dôvodov. Jeho činnosti by spočívala v akejkoľvek asistencii pri e-komunikácii.

ZAVER

Problematiku dobrej správy vecí verejných obsahuje viacero dokumentov medzinárodnej úrovne. Dalo by sa zhrnúť, že odporúčajú štátom podporovať dobrú verejnú správu, a to prostredníctvom účinnej a efektívnej organizácie a činnosti orgánov verejnej správy, ktoré budú účelne využívať svoje prostriedky a tiež aby hľadali čo najlepšie prostriedky na dosiahnutie najlepších výsledkov. Zhromaždenie obyvateľov obce, spolu s miestnym referendom predstavujú formy priameho uskutočňovania obecnej samosprávy, ktoré predpokladá Ústava SR v čl. 67 ods. 1 a zákonná úprava, konkrétne zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Z praxe je však zrejmé, že samospráva obce je realizovaná ťažiskovo prostredníctvom orgánov obce.

Prikláňame sa k širšiemu využitiu tohto inštitútu miestnych referend a zhromaždení obyvateľov obcí, osobitne vzhľadom na možnosti, ktoré poskytujú digitálne prostriedky. Tomu však bude potrebné prispôsobiť aj ich právnu úpravu, ktorá je upravená v zákone o obecnom zriadení zatiaľ iba rámcovo.

Použitá literatúra:

- ANDRAŠKO, J. Theoretical aspects of public administration. In. *Bratislava Law Review*. ISSN 2585 7088, 2017, roč. 1, č. 2, s. 119 -128.
- HENDRYCH, D.: Správná veda – Teorie veřejné správy. Praha: ASPI, a.s., 2007, s. 212 s. ISBN 978-80-7357-248-8.
- SREBALOVÁ, M. Reformy verejnej správy a štátna správa In Organizace státní správy – vývojové tendence. – Praha: Leges 2014. – S. 90-97. – ISBN 978-80-7502-048-2[Olomoucké právnické dny 2013 : Vývojové tendence v organizaci státní správy : medzinárodná vedecká konferencia. 7., Olomouc, 9. – 10.5.2013]
- TEKELI, J. – HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-8168-034-2.
- TRELLOVÁ, L.: Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018, s. 211. ISBN 978-80-8168-842-3.

²⁰⁹ Adresáti otázok o spokojnosti s portálom slovensko.sk, ktoré sme zasielali mailom, boli náhodne vybrané fyzické osoby s trvalým pobytom a právnické osoby so sídlom v Bratislave, u ktorých sme predpokladali používanie portálu (napr. advokáti).

²¹⁰ TEKELI, J. – HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer, 2014, s. 574 a s. 418 a nasl.

²¹¹ Bližšie pozri JULÉNY, A.: Pozemkové úpravy: doručovanie, <https://dennikn.sk/blog/1830908/pozemkove-upravy-dorucovanie/> (dostupné 3. 11. 2020).

²¹² V § 26 zákona č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov.

²¹³ Bližšie pozri JULÉNY, A.: Pozemkové úpravy: doručovanie, <https://dennikn.sk/blog/1830908/pozemkove-upravy-dorucovanie/> (dostupné 3. 11. 2020).

VRABKO, M. a kolektív: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie.* Bratislava: C. H. Beck, 2018. 338 s. ISBN 978-80-89603-68-8.

Kontaktné údaje:

prof. JUDr. Mária Srebalová PhD.
maria.srebalova@flaw.uniba.sk
Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta
Katedra správneho a environmentálneho práva
Šafárikovo námestie č. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika

doc. JUDr. PhDr. Tomáš Peráček, PhD.
Univerzita Komenského v Bratislave
Fakulta managementu
Katedra informačných systémov
Odbojárov 10
820 05 Bratislava 25
Slovenská republika
tomas.peracek@fm.uniba.sk

ÚČAST OBČANŮ NA ÚZEMNÍM PLÁNOVÁNÍ NA ÚROVNI OBCÍ

Josef Staša

Univerzita Karlova, Právnická fakulta

Abstract: This paper deals with various mechanisms for promoting the interests of citizens in relation to the application of general tools of land use planning at the municipal level (= especially land use plan) and to the land use permission making and attempts to rate current Czech legislation.

Abstrakt: Příspěvek se zabývá různými mechanismy prosazování zájmů občanů ve vztahu k uplatňování obecných nástrojů územního plánování na úrovni obcí (= zejména územní plán) a k územnímu rozhodování a pokouší se o hodnocení současné české právní úpravy.

Keywords: Municipality Administration, Citizen Participation, Land Use Planning, Procurement of the Land Use Plan, Publication of Documents, Informing by Public Notice, Submission of Remarks and Objections, Public Proceedings, Representative of the Public, Land Use Permission Making, Local Referendum, Right of Petition

Klíčová slova: správa obce, účast občanů, územní plánování, pořízení územního plánu, zveřejňování písemností, informování veřejnou vyhláškou, podávání připomínek a námitek, veřejné (pro)jednání, zástupce veřejnosti, územní rozhodování, místní referendum, petice

ÚVODEM

Územní plánování představuje nepochybně jednu z občansky nejatraktivnějších agend veřejné správy:

- Vliv územního plánování na rozvoj a budoucí vzhled obcí jako sídelních útvarů a kvalitu jejich prostředí podněcuje obecnou občanskou angažovanost.

- Od výstupů územního plánování odvíjející se možnost či limitace využití jednotlivých částí území, resp. pozemků, jakož i některých změn stávajících staveb či způsobu jejich užívání, je zdrojem konkrétní vlastnické angažovanosti.

Územní plánování zahrnuje dvě základní subagendy:

a) První z nich souvisí s obecnými instrumenty územního plánování. Na úrovni obce je to především územní plán.²¹⁴ Zastupitelstvo každé obce je nadáno pravomocí rozhodnout o pořízení územního plánu či jeho změny a posléze rozhodnout o jeho/jejím vydání. Činí tak v oboru samostatné působnosti.²¹⁵ Administrovat proces pořízení územního plánu nebo jeho změny však nemůže obecní úřad každé obce. Roli pořizovatele může plnit jednak obecní úřad obce s rozšířenou působností (coby úřad územního plánování), jednak obecní úřad jiné obce, která zajistí splnění kvalifikačních požadavků pro výkon územně plánovací činnosti.²¹⁶ Ostatní obce musí požádat o pořízení úřad územního plánování, nebo uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí (než s obcí s rozšířenou působností), jejíž obecní úřad může být pořizovatelem. Pořizování patří do oboru přenesené působnosti. Netřeba rozvádět, že celý postup je značně komplikovaný, střídají se kroky v tom a onom oboru působnosti a může docházet k různým peripetiím.²¹⁷

b) Druhá subagenda souvisí s konkrétními instrumenty územního plánování (s územním rozhodováním, resp. s územním rozhodnutím).²¹⁸ Ve vztahu k nim jde o působnost stavebního úřadu (u orgánů územních samosprávných celků o výkon přenesené působnosti).²¹⁹ V územním řízení je obec, na jejímž území má být záměr alokovan,

²¹⁴ Ust. § 43 a násl. zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Výklad až na výjimky abstrahuje od regulačního plánu (§ 61 a násl. téhož) a od pomocných instrumentů, jimiž jsou územní opatření o stavební uzávěře a o asanaci území (§ 97 a násl. téhož), a zcela abstrahuje od subalterního instrumentu, jímž je samostatné vymezení zastavěného území (§ 59 a 60 téhož).

²¹⁵ Ust. § 5 odst. 2 cit. stavebního zákona.

²¹⁶ Ust. § 6 odst. 1 písm. a) a c) a odst. 2 s ohledem na § 24 cit. stavebního zákona. V případě § 6 odst. 2 se toleruje zajištění předmětné činnosti osobou, která není v pracovněprávním vztahu k obci, ale s níž má obec jako s podnikající fyzickou osobou uzavřenu občanskoprávní/obchodněprávní smlouvu o pořízení územně plánovací dokumentace (tzv. létající pořizovatel; jde o slangové označení).

²¹⁷ Blíže viz STAŠA, J.: Na hraně dekoncentrace a decentralizace. In GERLOCH, A., ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds.): Právo v měnícím se světě, s. 202-216. V souvislosti s tzv. rekodifikací veřejného stavebního práva se nad rámec předloženého vládního návrhu nového stavebního zákona (tisk Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky č. 1008, VIII. volební období) kuloárně diskutuje o více než problematické alternativě pořizování územně plánovací dokumentace v samostatné působnosti územních samosprávných celků.

²¹⁸ Ust. § 76 a násl. cit. stavebního zákona. Výklad až na výjimky abstrahuje od alternativ územního rozhodnutí, jimiž mohou být tzv. společné povolení coby výsledek společného územního a stavebního řízení (§ 94j a násl. téhož), veřejnoprávní smlouva (§ 78a téhož), územní souhlas (§ 96 téhož) a tzv. společný souhlas (§ 96a téhož), od náhrady územního rozhodnutí regulačním plánem (viz § 61 odst. 2 téhož) a od procesních modifikací, jimiž jsou tzv. zjednodušené územní řízení (§ 95 téhož) a (územní/společné) řízení s posuzováním vlivů na životní prostředí (§ 94a/94q a násl. téhož).

²¹⁹ Pravomocí na úseku územního rozhodování na území obcí jsou nadány tzv. obecné stavební úřady [§ 13 s ohledem na § 6 odst. 3 písm. a) a § 7 odst. 1 písm. d) cit. stavebního zákona]. Ve společném územním a stavebním řízení to

specifickým účastníkem (a jako účastník jedná v oboru samostatné působnosti).²²⁰

Ohledně účasti občanů na správě záležitosti „své“ (vlastní) obce lze rozlišovat

- 1) účast z titulu obecné občanské angažovanosti, nebo účast z titulu konkrétní vlastnické angažovanosti,
- 2) účast motivovaná vztahem k prostředí v obci vůbec, nebo účast motivovaná vztahem k určitému záměru výstavby či jiné změny využití území,
- 3) přímou účast samotného občana obce, nebo účast zprostředkovanou jinou osobou, popřípadě bezsubjektní entitou, která hájí zájmy občanů,
- 4) účast s využitím specifických institutů veřejného stavebního práva, nebo účast s využitím některého obecnějšího institutu, popřípadě účast kombinovanou,
- 5) účast na správním postupu uskutečňovaném orgánem/orgány vlastní obce, nebo účast na správním postupu uskutečňovaném orgánem jiné obce v případě, že orgán vlastní obce nemá pravomoc daný správním postupem uskutečňovat.

1. INICIACE POŘÍZENÍ ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACE

O pořízení územního plánu, nebo o pořízení jeho změny rozhoduje zastupitelstvo obce z moci úřední. Ustanovení stavebního zákona je v tomto ohledu poněkud matoucí, když vedle vlastního „podnětu“ (zastupitelstva) zmiňuje „návrhy“, které jsou ve skutečnosti jakýmsi „předpodněty“. ²²¹ O „návrzích“ se totiž nevede žádný právní proces v pravém slova smyslu (jsou sice upraveny náležitosti návrhu a postup spočívající v jeho posouzení a zaujetí stanoviska pořizovatelem a posléze v jeho předložení k projednání a „rozhodnutí“ zastupitelstvu, nejsou však stanoveny žádná speciální kritéria rozhodování o návrhu a žádné požadavky na negativní „rozhodnutí“). ²²²

Návrh na pořízení územního plánu nebo jeho změny může podat (každý jeden) občan obce. ²²³ Návrh se podává u obce, o jejíž územní plán má jít, bez ohledu na to, zda obecní úřad této obce je, či není pořizovatelem (pořizovatel musí buď návrh odmítnout jako vadný a informovat o tom zastupitelstvo, nebo návrh předložit zastupitelstvu k rozhodnutí). ²²⁴

Postup podle stavebního zákona je ale třeba skloubit s postupem předepsaným obecním zřízením.

Podle obecního zřízení má občan obce, který dosáhl věku 18 let, (kromě jiného) jednak právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti zastupitelstvem obce, jednak právo podávat orgánům obce návrhy/připomínky/podněty; pro projednání zastupitelstvem je stanovena lhůta 90 dnů (v prvním případě musí jít o „žádost“ podepsanou nejméně 0,5 % občanů obce). ²²⁵ Zatímco smyslem požadavku na („žádosti“ o) projednání určité záležitosti bude spíše přesvědčit zastupitelstvo, aby o pořízení rozhodlo „z vlastního podnětu“ a bezprostředně vzato se tento požadavek jeví jako projev obecné občanské angažovanosti, může být návrh na pořízení územního plánu nebo jeho změny motivován jak vlastnický, tak občanský.

I když stavební zákon nestanoví žádné věkové omezení, nabízí se dovodit, že možnost podat návrh na pořízení územního plánu nebo jeho změny vzniká dovršením věkové hranice stanovené obecním zřízením. Tato otázka se zřejmě ještě nestala spornou.

Nicméně v širších souvislostech je otázkou, zda obecná úprava v obecním zřízení vyhovuje i potřebám uplatňování obecných instrumentů územního plánování.

Potenciálně konfliktní je především „nevyslyšení“ občana/občanů v podobě negativního „rozhodnutí“ o návrhu, nebo v podobě nečinnosti (pořizovatele, nebo zastupitelstva, popřípadě obecního úřadu, který má v samostatné působnosti zabezpečovat fungování svého zastupitelstva). V prvním plánu nezbývá než konstatovat, že žádný kvalifikovaný mechanismus ochrany zájmů podatele návrhu neexistuje (podateli zbývá možnost podat stížnost). ²²⁶

Nabízí se úvaha o konstrukci právní povinnosti pořídit územní plán, nebo jeho změnu, vyžaduje-li to naplňování cílů a úkolů územního plánování (slovy dřívější právní úpravy šlo o povinnost „pořizovat územně plánovací

jsou i tzv. některé speciální nebo jiné stavební úřady [§ 15 odst. 1 písm. b) až d) a § 16 odst. 2 písm. d) v návaznosti na § 94j odst. 1 a § 94q odst. 1 téhož].

²²⁰ Ust. § 85 odst. 1 písm. a) cit. stavebního zákona. Jde o účastenství z veřejnoprávního titulu (dotčení práva na samosprávu). Kromě toho může být obec účastníkem řízení i z titulu dotčení jejího vlastnického nebo jiného práva [zejména § 85 odst. 2 písm. b) téhož]; prakticky má toto postavení nejčastěji díky tomu, že je výlučným vlastníkem místních komunikací) Konečně třeba zmínit případ, kdy je obec nositelem záměru, tedy žadatelem [§ 85 odst. 1 písm. a) téhož]. U tzv. zjednodušujících postupů (= vedou k uzavření veřejnoprávní smlouvy nebo k vydání územního souhlasu) není postavení obce specificky upraveno [s tím, že předpokladem účinnosti veřejnoprávní smlouvy jsou souhlasy osob, které by byly účastníky územního řízení, kdyby probíhalo (§ 78a odst. 4 cit. stavebního zákona s ohledem na § 168 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád); a předpokladem vydání územního souhlasu jsou souhlasy osob uvedených v § 96 odst. 3 písm. d) cit. stavebního zákona].

²²¹ Ust. § 44 cit. stavebního zákona. Rozhodnutí o pořízení je pak pouze jednou z cest ke změně územního plánu (arg. § 55 odst. 2 téhož s odkazem na § 44). Terminologie platné slovenské úpravy je logičtější (zákon operuje pouze s termínem „podnet“).

²²² Viz § 45 cit. stavebního zákona. Obecná kritéria pro rozhodování o pořízení územního plánu a jeho změny vyplývají z ustanovení o cílech a úkolech územního plánování (§ 18 a 19 téhož); srov. též § 2 odst. 2, § 35 odst. 2 a § 84 odst. 2 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

²²³ Ust. § 44 písm. c) cit. stavebního zákona (v případě změny s ohledem na § 55 odst. 2). Kdo je občanem obce, stanoví § 16 odst. 1 cit. obecního zřízení.

²²⁴ Blíže viz § 46 odst. 2 a 3 cit. stavebního zákona.

²²⁵ Ust. § 16 odst. 2 písm. f) a g) cit. obecního zřízení. K postavení jiných fyzických osob, které vlastní na území obce nemovitost, srov. § 16 odst. 3 téhož [to představuje inkluzi § 44 písm. d) cit. stavebního zákona]. K postavení některých cizích státních příslušníků srov. § 17 cit. obecního zřízení.

²²⁶ Viz § 175 cit. správního řádu.

dokumentaci v souladu s potřebami rozvoje území“ a sotva mohlo být úmyslem zákona od r. 2007 z této povinnosti slevit).²²⁷ S jistou dávkou fantazie by pak mohlo jít „poněkud odvážně“ extrapolovat, že flagrantly neplnění této povinnosti představuje nezákonný zásah do vlastnického práva.²²⁸

2. PARTICIPACE NA POŘIZOVÁNÍ ÚZEMNĚ PLÁNOVACÍ DOKUMENTACE

a. Přímá účast

Minimální stavebněprávní standardy „pro zapojení veřejnosti“ (= přímé účasti občanů) „do územního plánování“ (= na úrovni obce zejména procesu pořizování územního plánu) jsou „zveřejňování písemností ve věcech územního plánování, informování veřejnou vyhláškou, podávání připomínek a námitek a veřejné projednání“.²²⁹

Další proaktivní působení orgánů obce, jejíž územní plán je pořizován, nebo pořizovatele, je-li jím obecní úřad jiné obce, zákon nezmiňuje. Nemůže jít o právní povinnost *sensu stricto*. Taková činnost je ale možná.²³⁰ Odpovídá i požadavku dobré správy.²³¹ Příkladem mohou být různé prezentace nad rámec výše uvedeného, a to i jako součást komplexnější informační kampaně.²³²

Nejprve k uvedeným standardům z pohledu obecné občanské angažovanosti v rámci přímé účasti:

Zveřejňování písemností (včetně výkresů, schémat a jiných zobrazení) je ve stavebním zákoně koncipováno jako povinnost příslušného orgánu „zajistit možnost seznámit se s návrhy zadání, územně plánovací dokumentace nebo zprávy o jejím uplatňování“, která se časově odvíjí od „vyvěšení veřejné vyhlášky“. V tomto ohledu první dva uvedené standardy splývají.²³³

S obecnou občanskou angažovaností v rámci přímé účasti souvisí podávání připomínek.²³⁴ Může je podat kdokoli. Pro připomínky je předepsána písemná forma.²³⁵ Připomínky třeba vypořádat (vyfídit), nerozhoduje se o nich.²³⁶ Návrh vypořádání připomínek zpracuje pořizovatel. Spolupracuje přitom s určeným zastupitelem (= členem zastupitelstva obce, pro niž je územní plán pořizován).²³⁷

Veřejně se projednává upravený a posouzený návrh územního plánu a (pokud se zpracovává) vyhodnocení vlivů na udržitelný rozvoj území.²³⁸ Opakované veřejné projednání se koná o upraveném návrhu a případně upraveném nebo doplněném vyhodnocení vlivů.²³⁹ Obojí platí obdobně u změny územního plánu.²⁴⁰ Písemné připomínky lze uplatnit jak při veřejném projednání, tak ve stanovené lhůtě počítané ode dne jeho konání.²⁴¹ Veřejné projednání organizuje pořizovatel; s ohledem zejména na kapacitní možnosti je lze konat vícekrát (= na více místech).²⁴²

Je vhodné rovněž připomenout, že řadu rozhodnutí v procesu pořizování a rozhodnutí o vydání územního plánu činí zastupitelstvo obce, jehož zasedání jsou veřejná.²⁴³ Občan může vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce svá stanoviska k projednávaným věcem.²⁴⁴

Zejména z pohledu vlastnické angažovanosti je významné, že územně plánovací dokumentace má podle českého práva formu opatření obecné povahy. Vlastníci pozemků a staveb dotčených návrhem řešení mohou podat

²²⁷ Viz § 17 odst. 1 zákona o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění účinném do 31. prosince 2006. Do 30. června 1998 byla tato povinnost formulována podrobněji. K tomu srov. ještě § 17 odst. 1 platné slovenské právní úpravy, popřípadě i různá znění tohoto ustanovení, ale zejména povinnost některých obcí mít územní plán (viz její § 11 odst. 2).

²²⁸ Prostředkem právní ochrany by pak byla tzv. zásahová žaloba podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

²²⁹ Viz ROZMANOVÁ, N. (garant úkolu) a kol.: Účast veřejnosti v procesu územního plánování, In: KUČEROVÁ, Z. (garant úkolu) a kol.: Principy a pravidla územního plánování, s. 6.

²³⁰ Možnost správní činnosti uskutečňované bez zákonného zmocnění se týká správních úkonů, které, přímo nezasahují do ničích práv, přispívají k plnění úkolů veřejné správy, neohrožují plnění jiných úkolů veřejné správy, neznamenají plýtvání veřejnými prostředky, neohrožují rovný přístup k výkonům veřejné správy či nestrannost veřejné správy a nesnižují důvěryhodnost veřejné správy. Viz též STAŠA, J.: Neregulativní úkony. In HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, s. 191.

²³¹ Viz § 4 odst. 1 cit. správního řádu.

²³² K proaktivnímu správnímu působení viz ZAHUMENSKÁ, V.: Zapojení veřejnosti do územního plánování, s. 133-144.

²³³ Ust. § 20 cit. stavebního zákona. V r. 2020 novelizované ustanovení předpokládá od poloviny r. 2023 zveřejňování v informačním systému územního plánování. Viz dále § 47 odst. 2, § 50 odst. 3, § 52 odst. 1 a § 55 odst. 7 cit. stavebního zákona, ale též § 173 odst. 1 cit. správního řádu. Mezerou je absence požadavku zveřejnit rozhodnutí o námitkách, které se osamostatní v důsledku procesní peripetie spočívající v nutnosti úpravy, která brání dalšímu „hladkému“ postupu.

²³⁴ Viz § 47 odst. 2, § 50 odst. 3, § 52 odst. 3 a § 55b odst. 2 cit. stavebního zákona.

²³⁵ Tamtéž a v § 22.

²³⁶ Viz § 172 odst. 4 cit. správního řádu.

²³⁷ Viz § 53 odst. 1 cit. stavebního zákona.

²³⁸ Ust. § 52 odst. 1 cit. stavebního zákona.

²³⁹ Viz § 63 odst. 2 věta poslední cit. stavebního zákona.

²⁴⁰ Ust. § 55b odst. 2 a 7 cit. stavebního zákona.

²⁴¹ Viz v dané souvislosti ne zcela čitelný § 22 odst. 3 a dále § 52 odst. 3 a § 53 odst. 2 cit. stavebního zákona.

²⁴² Viz § 22 odst. 1 cit. stavebního zákona.

²⁴³ Ust. § 93 odst. 3 cit. obecního zřízení, a též jeho § 93 odst. 1.

²⁴⁴ Blíže viz § 16 odst. 2 písm. c) cit. obecního zřízení.

námítky proti návrhu územního plánu.²⁴⁵ O námítkách je třeba rozhodnout a toto rozhodnutí musí být odůvodněno.²⁴⁶ Proti rozhodnutí o námítkách lze podat správní žalobu, z titulu dotčení vlastnického práva to však může být praktické pouze výjimečně.²⁴⁷ Po vydání územního plánu lze ve správním soudnictví podat návrh na jeho zrušení, nebo návrh na zrušení jeho části.²⁴⁸ Návrh lze podat samostatně (= abstraktní přezkum), nebo spolu se žalobou proti rozhodnutí, které je na územním plánu založeno (= incidentní přezkum).²⁴⁹ Snaha omezit lhůtu pro podání incidenčního návrhu se vzhledem k pochybení při formulaci novely soudního řádu správního z r. 2017 neseťká s úspěchem.²⁵⁰ Je-li podán návrh na zrušení územního plánu nebo jeho části někým, kdo nepodal námítky, ač tak mohl učinit, nelze mu upřít formální legitimaci, ale problémy mohou nastat s legitimací věcnou.²⁵¹

Pořizovatel zajistí zveřejnění územního plánu, jeho změny a úplného znění po vydání změny a informuje o místech, kde je možné do územního plánu (a do jeho dokladové dokumentace) nahlížet; zajistí rovněž zveřejnění schválené zprávy o uplatňování územního plánu; činí tak způsobem umožňujícím dálkový přístup.²⁵²

b. Zprostředkovaná účast

Specifickým institutem zprostředkující účast občanů na pořizování územního plánu je v českém právu tzv. zástupce veřejnosti.²⁵³ Může jím být jak fyzická osoba, tak právnická osoba; zástupce veřejnosti musí být zmocněn stanoveným počtem občanů; předpokladem (zmocnění/zastoupení) je, že všichni tito občané uplatňují věcně shodnou připomínku.²⁵⁴

Zástupce veřejnosti je zmocněn k podání námítky na základě zmíněné připomínky; zmocnění se uděluje „na“ podpisovou listinu.²⁵⁵ O dalších případných vztazích mezi zástupcem veřejnosti a občany („zmocniteli“) se zákon vůbec nezmiňuje.

Pokud by zástupce veřejnosti překročil rámec uvedeného zmocnění, vystupoval by sám za sebe. Jestliže by sám za sebe nebyl legitimován podat námítku, mělo by být jeho excesivní podání vypořádáno jako připomínka.

V pochybnostech o tom, zda osoba, která vystupuje jako zástupce veřejnosti, splňuje zákonné podmínky, aby tak vystupovat mohla, rozhoduje (slovy zákona) „správní orgán“ (v praxi je tímto správním orgánem pořizovatel).²⁵⁶

Judikatura až po čase přiznala zástupci veřejnosti právo podat návrh na zrušení územního plánu nebo jeho části.²⁵⁷ V návrhových bodech není zástupce veřejnosti omezen na námítky uplatněné v průběhu řízení o přijetí územního plánu.²⁵⁸

O námítkách zástupce veřejnosti se zákon zmiňuje i v souvislosti s územními opatřeními.²⁵⁹

Druhou formou zprostředkování „pozdní“ účasti občanů na pořizování územního plánu může být členství ve spolku. Legitimace spolku sdružujícího občany za účelem realizace práva na příznivé životní prostředí k podání návrhu na zrušení územního plánu nebo jeho části (z důvodu zkrácení navrhovatele na uvedeném právu) se podává z judikatury Ústavního soudu.²⁶⁰

3. PARTICIPACE NA ÚZEMNÍM ROZHODOVÁNÍ

a. Přímá účast

Z pohledu obecné občanské angažovanosti je zapotřebí věnovat pozornost především otázce veřejnosti územního řízení.

Podle subsidiárně uplatnitelné úpravy, která je obsažena ve správním řádu, lze nad rámec požadavků

²⁴⁵ Ust. § 52 odst. 2 a 3 cit. stavebního zákona. Ohledně návrhu změny územního plánu pak § 55b odst. 2 téhož.

²⁴⁶ Viz § 172 odst. 5 cit. správního řádu. O zpracování návrhu rozhodnutí o námítkách platí totéž, co o zpracování návrhu vyřízení připomínek).

²⁴⁷ Je tomu tak vzhledem k možnosti podat ke správnímu soudu návrh na zrušení výsledného opatření obecné povahy, který má dokonce šanci na rychlejší vyřízení. Praktické by bylo napadnout rozhodnutí o námítkách správní žalobou v případě, že vydání opatření obecné povahy díky již zmíněné procesní peripetii nenásleduje.

²⁴⁸ Ust. § 101a a násl. cit. soudního řádu správního.

²⁴⁹ Ust. § 101a odst. 1 věta druhá a § 101b odst. 1 cit. soudního řádu správního. Viz dále usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. září 2016, č. j. 5 As 194/2014-36.

²⁵⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. října 2019, č. j. 8 As 63/2019-40.

²⁵¹ Viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 6. listopadu 2014, č. j. 7 As 186/2014-49, ze dne 21. srpna 2020, č. j. 6 As 270/2019-38, a ze dne 25. září 2020, č. j. 6 As 151/2019-53.

²⁵² Ust. § 165 odst. 3 cit. stavebního zákona.

²⁵³ Ust. § 23 cit. stavebního zákona.

²⁵⁴ Viz § 23 odst. 2 cit. stavebního zákona.

²⁵⁵ Viz § 23 odst. 3 a dále § 52 odst. 2 a § 55b odst. 2 cit. stavebního zákona.

²⁵⁶ Viz § 23 odst. 4 cit. stavebního zákona. Viz též rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. října 2015, č. j. 57 A 73/2014-47 (soud zdůraznil, že zástupce veřejnosti může v procesu přípravy územního plánu zastupovat veřejnost pouze tehdy, jsou-li kumulativně splněny všechny stanovené podmínky). Nehledě na uvedené se nabízí otázka, zda by příslušným správním orgánem nemělo být zastupitelstvo obce.

²⁵⁷ Vývoj je patrný z usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 25. června 2008, č. j. 5 Ao 3/2008-27 a ze dne 27. října 2010, č. j. 2 Ao 5/2010-24 a z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. března 2016, č. j. 4 As 217/2015-182. Přiznání legitimace k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části předcházelo přiznání legitimace k podání žaloby proti rozhodnutí o námítkách.

²⁵⁸ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2017, č. j. 4 As 220/2016-198.

²⁵⁹ Viz § 98 odst. 3 cit. stavebního zákona.

²⁶⁰ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 30. května 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14. Právo na příznivé životní prostředí je zakotveno v čl. 35 Listiny základních práv a svobod (publikována pod č. 2/1993 Sb.).

speciálních úprav nařídít ve správním řízení ústní jednání tehdy, když správní orgán usoudí, že je to „ke splnění účelu řízení a uplatnění práv účastníků nezbytné“; v případě, že se koná ústní jednání, může správní orgán v mezích zákona určit, že bude veřejné; na návrh žadatele tak v řízení o žádosti až na výjimky, které v územním řízení nepřípadají do úvahy, učiní.²⁶¹

Speciální úprava územního řízení²⁶²

- příkazuje nařídít veřejné ústní jednání v případech záměrů umístěovaných v území, ve kterém nebyl vydán územní plán,

- umožňuje nařídít veřejné ústní jednání v případech záměrů, pro které je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí.

V návaznosti na to:²⁶³

- Oznámení o konání veřejného ústního jednání se veřejnosti zprostředkuje veřejnou vyhláškou a po dobu vyvěšení veřejné vyhlášky musí mít každý možnost nahlédnout do podkladů pro vydání rozhodnutí.

- Žadatel je povinen vyvěsit informaci o jeho záměru (včetně podkladu vypořádajícího o architektonické a urbanistické podobě záměru a jeho vlivu na okolí) a o podání žádosti na místě určeném stavebním úřadem; nesplnění této povinnosti má za stanovených předpokladů vést k nařízení opakovaného veřejného ústního jednání; úprava obsahuje vyvratitelnou domněnku splnění této povinnosti.

Veřejné ústní jednání se nekoná v řízení o prodloužení platnosti územního rozhodnutí.²⁶⁴ To se může ukazovat v některých situacích jako problematické.

O jakémkoli územním řízení s velkým počtem účastníků a o jeho výsledku je vzhledem k předepsanému způsobu doručování (= též veřejnou vyhláškou) veřejnost informována.²⁶⁵

V průběhu každého územního řízení může do stanoveného okamžiku veřejnost (= každý) uplatňovat připomínky.²⁶⁶

Územní řízení, které se týká záměru nebo změny záměru podléhajícímu nebo podléhající posouzení vlivu na životní prostředí a veřejné zdraví, je tzv. navazujícím řízením.²⁶⁷ Takové územní řízení se vždy považuje za řízení s velkým počtem účastníků.²⁶⁸ Ve vztahu ke stavebněprávní úpravě je speciálně upravena lhůta pro uplatňování připomínek veřejnosti a zákon zdůrazňuje povinnost správního orgánu (zde stavebního úřadu) vycházet (též) z nich při rozhodování a uvést v odůvodnění svého rozhodnutí (i) jejich vypořádání.²⁶⁹ V průběhu navazujícího řízení má zajistit zpřístupnění závazných stanovisek a vyjádření dotčených orgánů, popřípadě (považuje-li to za účelné) i jiných podkladů pro vydání rozhodnutí.²⁷⁰

Jinak je to s účastí veřejnosti u tzv. zjednodušujících postupů (ty se ovšem nemohou uplatňovat u záměrů, pro které je vyžadováno závazné stanovisko k posouzení vlivů provedení záměru na životní prostředí, resp. které podléhají posuzování vlivů na životní prostředí):²⁷¹

- V případě tzv. zjednodušeného územního řízení stavební úřad vyvěsí návrh výroku rozhodnutí; žadatel je povinen informaci o návrhu výroku rozhodnutí vyvěsit na místě určeném stavebním úřadem; nesplnění této povinnosti může mít za následek opakované vyvěšení návrhu výroku rozhodnutí, nebo přikázání věci do regulérního územního řízení; součástí úpravy je opět vyvratitelná domněnka splnění této povinnosti.²⁷²

- V případě náhrady územního rozhodnutí veřejnoprávní smlouvou stavební úřad vyvěsí informaci o podaném návrhu veřejnoprávní smlouvy; jestliže je smlouva uzavřena a nabude-li účinnosti, vyvěsí posléze oznámení o uzavření veřejnoprávní smlouvy.²⁷³

- V případě náhrady veřejnoprávní smlouvy regulačním plánem (ten má formu opatření obecné povahy) je postavení veřejnosti podobné jako při pořizování územního plánu.²⁷⁴

- V případě územního souhlasu zákon vztah k veřejnosti vůbec nezmiňuje.

Z pohledu vlastnické angažovanosti je významné postavení osob, jejichž vlastnické nebo jiné věcné právo

²⁶¹ Blíže viz § 49 cit. správního řádu.

²⁶² Ust. § 87 odst. 2 cit. stavebního zákona. Současná úprava se od původní (z r. 2006) liší; stavební zákon (v původním § 87 odst. 1 a 3) pamatoval na veřejné ústní jednání v každém územním řízení a pro případ, že by vzhledem k účasti více osob hrozilo zmaření jeho účelu, (problematicky) počítal s výzvou k ustanovení společného zmocněnce podle správního řádu.

²⁶³ Blíže tamtéž. Původní úprava (§ 87 odst. 2) předpokládala alternativní místo vyvěšení „v terénu“, důsledek nesplnění povinnosti žadatele byl formulován přísněji a součástí konstrukce nebyla uvedená domněnka; vyvěšení informace „v terénu“ bylo povinné i u záměrů podléhajícím územnímu souhlasu (§ 96 odst. 5 původního znění).

²⁶⁴ Ust. § 93 odst. 3 cit. stavebního zákona.

²⁶⁵ Viz § 87 odst. 1 a 3 cit. stavebního zákona.

²⁶⁶ Viz § 89 odst. 1 cit. stavebního zákona.

²⁶⁷ Ust. § 3 písm. g) bod 1. zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů. K pojmu „záměr“ viz § 3 písm. a).

²⁶⁸ Viz § 9b odst. 3 cit. zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

²⁶⁹ Ust. § 9c odst. 1, 2 a 5 cit. zákona o posuzování vlivů na životní prostředí.

²⁷⁰ Ust. § 9c odst. 4 cit. zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Tato povinnost zřejmě nejde nad rámec zmíněné obecné stavebněprávní úpravy; vzhledem ke zmínce o uvážení rozsahu zpřístupnění může dokonce působit dojmem jejího zúžení.

²⁷¹ Dvojí formulace textu v závorce odpovídá rozdílu mezi různými ustanoveními cit. stavebního zákona.

²⁷² Blíže viz § 95 odst. 3 poslední věta a odst. 4 cit. stavebního zákona.

²⁷³ Je-li v řízení více než 30 účastníků. Blíže viz § 144 cit. správního řádu. Viz též § 87 odst. 1 a 3 cit. stavebního zákona.

²⁷⁴ Viz v předchozí partii.

může být územním rozhodnutím přímo dotčeno, jako účastníků územního řízení.²⁷⁵ V případě uzavření veřejnoprávní smlouvy nahrazující územní rozhodnutí mají tyto osoby postavení tzv. třetích osob.²⁷⁶ V případě náhrady územního rozhodnutí regulačním plánem mají oprávnění podávat proti návrhu regulačního plánu námitky.²⁷⁷

b. Zprostředkovaná účast

Účast občanů na územním rozhodování z titulu obecné občanské angažovanosti zprostředkovávají a o artikulaci veřejného zájmu se snaží za tím účelem zakládané spolky, popřípadě i jiné právnické osoby soukromého práva.²⁷⁸ Nicméně v praxi se stává, že za některým spolkem stojí spíše vlastnický či podnikatelský zájem (včetně krajních případů „zneužití“ spolku).

Podle úpravy platné do konce r. 2017 se mohl spolek, jehož hlavním posláním je ochrana přírody a krajiny, za určitých okolností stát účastníkem všech správních řízení (zde všech územních řízení), při nichž mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny.²⁷⁹

V současné době je okruh řízení, v nichž je umožněna takto kvalifikovaná účast spolku, užší. Jde pouze o územní řízení, které je (výše zmíněným) navazujícím řízením. Spolek nebo jiná právnická osoba soukromého práva, jehož/jejíž předmětem činnosti je ochrana životního prostředí nebo veřejného zdraví, a jehož/jejíž hlavní činností není podnikání nebo jiná výdělečná činnost, který/kteřá buď existuje stanovenou dobu (3 roky), nebo který/kteřou svými podpisy podporuje stanovený minimální počet (200) osob.²⁸⁰ I když se taková osoba účastníkem navazujícího řízení nestane, může v něm ve stanovené lhůtě uplatňovat připomínky a bez ohledu na to, zda je uplatnila, má právo podat odvolání proti rozhodnutí (získá-li zmíněnou dostatečnou podporu, může tato osoba vzniknout i po zahájení navazujícího řízení).²⁸¹

Stojí za to připomenout, že eliminace účastenství spolků v jiných správních řízeních bez dalšího neznamená eliminaci jejich žalobní legitimace ve správním soudnictví.²⁸²

V případě náhrady územního rozhodnutí regulačním plánem je nezřetelně formulováno postavení zástupce veřejnosti coby osoby legitimované podat námitky.²⁸³

4. ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ A MÍSTNÍ REFERENDUM

Specifickým nástrojem přímé účasti občanů na správě obce je místní referendum.²⁸⁴ Otázky týkající se výstavby v obci (uplatňování obecných nástrojů územního plánování, popřípadě územního rozhodování) jsou pro místní referenda vděčným tématem.

Mezi modelové příklady týkající se územního plánování, které lze položit v místním referendu, se řadí otázky:

- „Má být území, které je ke dni ... vymezeno pozemky parc. č. ... v katastrálním území ... v územním plánu obce ... zachováno jako území, které není zastavitelnou plochou?“
- „Má zastupitelstvo obce umožnit změnou územního plánu výstavbu ... na ploše, která je ke dni ... vymezena pozemky parc. č. ... v katastrálním území ...?“
- „Má obec jako účastník územního řízení bránit všemi právními prostředky výstavbě ... na ploše, která je ke dni ... vymezena pozemkem parc. č. ... v katastrálním území ...?“

Lokality, v nichž má být omezena výstavba, je nezbytně jednoznačně identifikovat (požadavek určitosti a nezaměnitelnosti); otázka týkající se omezení výstavby v určitých lokalitách může obsahovat i údaj o tom, po jakou dobu by toto omezení mělo trvat.²⁸⁵ Otázka ale není nepřipustná proto, že se netýká konkrétního záměru (projektu).²⁸⁶

Konání místního referenda nebrání skutečnost, že určitá záležitost je či bude předmětem správního řízení konaného v přenesené působnosti obce, popřípadě kraje (= významné jak z hlediska vztahu k pořizování územního plánu, tak ve vztahu k územnímu rozhodování).²⁸⁷ Položená otázka nesmí být obsahově totožná s námitkami, o nichž

²⁷⁵ Viz § 85 odst. 2 cit. stavebního zákona. K modifikaci jejich postavení ve zjednodušeném územním řízení viz § 95 odst. 1 písm. d) a odst. 5.

²⁷⁶ Viz § 78a odst. 4 cit. stavebního zákona a § 168 cit. správního řádu.

²⁷⁷ Viz § 61 odst. 2 a § 67 odst. 2 cit. stavebního zákona.

²⁷⁸ Ke spolku viz § 214 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷⁹ Srov. různá znění § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a to též ve vazbě na zákonné úpravy posuzování vlivů na životní prostředí. S účinností od 1. ledna 2018 se úprava v cit. zákoně o ochraně přírody a krajiny týká pouze správních řízení podle tohoto zákona.

²⁸⁰ Viz blíže § 3 písm. i) bod 2. a písm. j), § 9c odst. 3 a 5 a § 9e cit. zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Tuto právnickou osobu cit. zákon označuje (spolu s osobami, které mohou být rozhodnutím vydaným v navazujícím řízení dotčeny ve svých právech nebo povinnostech) jako „dotčenou veřejnost“ [a rozlišuje postavení dotčené veřejnosti a veřejnosti (vůbec)].

²⁸¹ Viz § 9c odst. 1, 2, 4 a 5 cit. zákona o posuzování vlivů na životní prostředí. Jen pro úplnost lze uvést, že zde nejde o tzv. zúčastněnou osobu (tento institut české úpravy správního řízení neznají; srov. s možností danou § 15a slovenské úpravy správního řízení).

²⁸² Srov. zmínku o spolcích v předchozí partii. Tam uvedený závěr lze vztáhnout i na žalobu proti rozhodnutí.

²⁸³ Srov. jedinou zmínku v § 73 odst. 3 cit. stavebního zákona.

²⁸⁴ Zákon č. 22/1994 Sb., o místním referendu, ve znění pozdějších předpisů. V praxi jde řádově o desítky místních referend za rok celkem (nejen k otázkám souvisejícím s územním plánováním). Zákon o místním referendu užívá termín „oprávněná osoba“ a odkazuje na zákon o volbách do zastupitelstev obcí (okruh oprávněných osob zahrnuje především občany obce, kteří dosáhli věku 18 let). V textu této partie jsou pro jednoduchost oprávněné osoby zmiňovány jako občané.

²⁸⁵ Viz rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 22. listopadu 2012, č. j. 50 A 20/2012-81.

²⁸⁶ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2017, č. j. Ars 2/2017-60.

²⁸⁷ Viz usnesení Ústavního soudu ze dne 13. března 2007, sp. zn. I. ÚS 101/05.

již bylo rozhodnuto.²⁸⁸

Místní referendum vyhláší zastupitelstvo obce z vlastního podnětu, nebo na návrh přípravného výboru (= bezsubjektní entity) vytvořeného za účelem místního referenda, podpořený stanoveným počtem (v závislosti na „velikosti obce“ od 30 % v „nejmenší“ do 6 % v „největší“ obci) občanů.²⁸⁹ K vyhlášení z vlastního podnětu může být zastupitelstvo podněcováno, kromě jiného, peticí.

Iniciace místního referenda z moci úřední je bezprostředním výrazem práva obce na samosprávu. Iniciace z vůle občanů a účast v místním referendu jsou obecně chápány jako projev občanské angažovanosti, v pozadí zejména iniciace ovšem může stát angažovanost vlastnická.

Účast občanů má význam pro platnost místního referenda (minimum je 35 % „).²⁹⁰

Za předpokladu, že pro rozhodnutí hlasoval stanovený počet osob (zde nadpoloviční většina zúčastněných, nejméně však 25 % „všech“), je toto rozhodnutí pro zastupitelstvo i ostatní orgány obce závazné.²⁹¹ Týká-li se místní referendum pořizování územního plánu nebo jeho změny, nemůže být rozhodnutí přímo závazné pro pořizovatele, je-li jím orgán jiné obce.

Vyloučení využití území pro určitý záměr (určitou stavbu) plynoucí z výsledku místního referenda nemusí obstat při posuzování zákonnosti (proporcionality) územního plánu nebo jeho změny, anebo při posuzování zákonnosti rozhodnutí o žádosti o vydání územního rozhodnutí, jestliže nebyl náležitě zvážen střet mezi referendem artikulovaným (upřesněným) veřejným zájmem a soukromým zájmem (soukromými zájmy) nositele záměru.²⁹²

Soudní ochrana ve věcech místního referenda je poskytována jednak návrhu přípravného výboru, jednak ve „spor“ o (ne)platnosti hlasování a o (ne)platnosti rozhodnutí.²⁹³ V pochybnostech o přípustnosti místního referenda a platnosti rozhodnutí je třeba dát přednost hodnocení ve prospěch konání místního referenda.²⁹⁴

5. ÚZEMNÍ PLÁNOVÁNÍ A PETIČNÍ PRÁVO

Problematika územního plánování je častým námětem petic. Většinou přitom jde o vyjádření kolektivní nevěle ve vztahu k možnému budoucímu nebo již konkretizovanému záměru výstavby či jiné změny využití území.

Pro kvalifikaci určitého projevu vůle (podání) jako petice však není rozhodné, kolik osob (petentů) je činí, může jít o společné podání více osob i o podání jednotlivce. Pojmovým znakem petice je, že podání (= žádost, návrh, stížnost) bylo učiněno ve „veřejném či jiném společném zájmu“.²⁹⁵ To modelově předurčuje těsnější korelaci petičního práva s obecnou občanskou angažovaností, nicméně ta může/bude mít nežádka v pozadí vlastnickou motivaci.

Občan/občané může/mohou realizovat petiční právo sám/sami („přímo“), nebo „zprostředkovaně“ v případě, že petici „administruje“ petiční výbor (= bezsubjektní entita).²⁹⁶

Jak je to s právní úpravou petic adresovaných orgánům obce? Přestože zákon o právu petičním zmiňuje jako adresáty „státní orgány“, vztahuje se i na petice vůči orgánům územních samosprávných celků.²⁹⁷ Lze dovodit, že pro ně se tento zákon použije pouze subsidiárně. Platné obecní zřízení sice v katalogu subjektivních práv občanů vůči obci termín „petice“ nezmiňuje, zmocňuje však radu obce (u malých obcí, kde se nezřizuje rada, starostu!) stanovit pravidla pro „přijímání a vyřizování petic a stížností“ (nejde o právní předpis obce, takže mohou být závazná pouze pro orgány obce).²⁹⁸ Za petice je ale jistě třeba považovat i „návrhy“ občanů obce, které splňují výše uvedený pojmový znak. Lhůtu pro jejich vyřizování přitom stanoví příslušné ustanovení obecního zřízení a ona pravidla se musí pohybovat v jejich rámci daném tímto ustanovením (speciálním vůči obecné úpravě petičního práva) a v ostatním v rámci zákona o právu petičním.²⁹⁹ Úprava není přehledná a přijímání a vyřizování petic se může v podrobnostech lišit obec od obce.

Ve věcech územního plánování může petice občana (občanů) směřovat jak vůči orgánu vlastní obce, tak vůči orgánu jiné obce, který uskutečňuje správní postup, jehož se obsah petice týká.

Již delší dobu není sporu o existenci ústavně zaručeného subjektivního práva na vyřízení petice ve smyslu posouzení jejího obsahu a reakce na ni.³⁰⁰ Posloupnost právních prostředků jeho ochrany může představovat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, tzv. zásahová žaloba, kasační stížnost a ústavní stížnost.³⁰¹

²⁸⁸ Viz usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 30. ledna 2013, č. j. 50 A 1/2013-115.

²⁸⁹ Ust. § 8 odst. 1 a 2 cit. zákona o místním referendu. Blíže viz § 13 a 14 téhož.

²⁹⁰ Ust. § 48 odst. 1 cit. zákona o místním referendu.

²⁹¹ Ust. § 48 odst. 2 a § 49 cit. zákona o místním referendu.

²⁹² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. ledna 2016, č. j. 2 As 212/2015-27.

²⁹³ Blíže viz § 57 a 58 cit. zákona o místním referendu, jakož i § 91a cit. soudního řádu správního.

²⁹⁴ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2012, č. j. Ars 1/2012-26.

²⁹⁵ Ust. § 1 odst. 1 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním.

²⁹⁶ Ust. § 3 cit. zákona o právu petičním.

²⁹⁷ Zákon o právu petičním byl přijat před restaurací územní samosprávy. Právo podávat petice orgánům obce zakotvil zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve svém § 7 odst. 3. Poté srov. čl. 18 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (ta nabyla účinnosti v České a Slovenské Federativní Republice 8. února 1991; po vzniku České republiky se stala součástí jejího ústavního pořádku).

²⁹⁸ Viz § 102 odst. 2 písm. l) a odst. 4 se zřetelem na § 99 odst. 2 cit. obecního zřízení z r. 2000.

²⁹⁹ Lhůtu stanoví již zmíněný § 16 odst. 2 písm. g) cit. obecního zřízení z r. 2000.

³⁰⁰ Opačný názor, který záhy vyvolal oprávněnou kritiku, vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 23. června 1994, sp. zn. I. ÚS 21/94. Obrat znamenalo jeho usnesení ze dne 23. dubna 1998, sp. zn. II. ÚS 20/98. Z poslední doby viz náleze ze dne 30. října 2019, sp. zn. Pl. ÚS 7/19.

³⁰¹ Ust. § 6 odst. 1 cit. správního řádu, které odkazuje na jeho § 80 (viz odstavce 3, větu druhou), § 82 a násl. cit. soudního řádu správního, § 102 a násl. téhož a § 71 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

NA ZÁVĚR

Na jedné straně je patrné, že účast občanů na územním plánování umožňuje řada právních institutů, na druhé straně nelze nevidět, že jde často o účast z hlediska legitimních zájmů občanů nedostatečnou. Podrobnější rozbor by měl ukázat, za co může právní úprava, za co její realizace příslušnými orgány a za co nálady v komunitách a postoje jejich členů. Muselo by jít o rozbor opřený o čísla. Újmu pozitivnímu vnímání účasti občanů způsobují a jedním ze zdrojů snah o její omezení jsou případy zneužívání veřejnosti k obstrukcím.

Omezení účasti spolků v řízeních podle stavebního zákona novelou zákona o ochraně přírody a krajiny z r. 2017 podnítilo ještě před účinností této úpravy návrh na zrušení příslušného ustanovení tohoto zákona. Ústavní soud o návrhu, podanému skupinou senátorů Senátu Parlamentu České republiky, dosud nerozhodl.³⁰²

Tématem hodným pozornosti jsou možnosti posilování proaktivního působení orgánů obce k podpoře účasti občanů na územním plánování nad rámec výslovné zákonné úpravy.

V souvislosti s aktuální tzv. rekonstrukcí veřejného stavebního práva (v současnosti jde o druhé čtení vládního návrhu nového stavebního zákona) lze ve vztahu k traktované problematice zmínit alespoň, že návrh³⁰³

- nepočítá s možností podávat námítky v procesu pořizování územně plánovací dokumentace, resp. omezuje se na připomínky;³⁰⁴ bude-li v judikatuře důsledně(ji) prosazován požadavek vypořádat se s připomínkami v odůvodnění územního plánu, nemusel by tento posun být materiálně na újmu postavení těch občanů, kteří jsou podle platné právní úpravy legitimováni k podání námitek;³⁰⁵ problematičtější může být, že se (zřejmě právě v souvislosti s ústupem od námitek) v návrhu neobjevuje žádný institut, který by se podobal dnešnímu zástupci veřejnosti,

- snaží se precizovat institut plánovací smlouvy (jejím obsahem je „vzájemná povinnost stran poskytnout si součinnost při uskutečnění ve smlouvě uvedeného záměru a postupovat při jeho uskutečňování ujednaným způsobem“; jednou smluvní stranou je stavebník, druhou, kromě jiného, obec) v podobě smlouvy veřejnoprávní a počítá i s případným závazkem obce učinit „veškeré kroky“ k vydání/změně územního plánu, nebo naopak po sjednanou dobu nevydat/nezměnit územní plán, anebo zdržet se využití některých práv, které má jako osoba dotčená záměrem;³⁰⁶ ústavně je zmíněný možný obsah smlouvy více než sporný; nadto se nepočítá s participací veřejnosti při uzavírání této smlouvy (s tím, že smlouvu schvaluje zastupitelstvo obce na svém zasedání, které je ze zákona veřejné),
- zevšeobecňuje koncept jednoho řízení a jednotného povolení záměru (oproti dnešnímu společnému územnímu a stavebnímu řízení a společnému povolení);³⁰⁷ v tomto řízení by měl být respektován standard účasti občanů v územním řízení.³⁰⁸

Obsah nového stavebního zákona, bude-li přijat, je značně nejistý. Návrh zprvu vznikl kontroverzním způsobem a závěrečná fáze legislativních prací je ve znamení jeho chystaného přepracování na parlamentní půdě. Lze očekávat nejméně dva tzv. komplexní pozměňovací návrhy a asi nemalý počet (i protichůdných) dalších pozměňovacích návrhů.

Nezbývá než konstatovat, že otázka dalšího vývoje účasti občanů na územním plánování na úrovni obce je otevřená.

Použitá literatura:

GERLOCH, A., ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds.): Právo v měnícím se světě. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020. 864 s. ISBN 978-80-7380-828-0.

HENDRYCH, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 9. vyd. Praha: C.H.Beck, 2016. 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

ROZMANOVÁ, N. (garant úkolu) a kol.: Účast veřejnosti v procesu územního plánování. In: KUČEROVÁ, Z. (garant úkolu) a kol.: Principy a pravidla územního plánování [online]. Brno, 2019 [cit. 2020-11-15]. Internetová příručka. Kapitola D.5. Ústav územního rozvoje. 35 s. Dostupné na: <http://www.ur.cz/images/5-publikacni-cinnost-a-knihovna/internetove-prezentace/principy-a-pravidla-uzemniho-planovani/kapitolaD/D5-2019-05-22.pdf>

ZAHUMENSKÁ, V. : Zapojení veřejnosti do územního plánování [online]. Brno, 2013/2014 [cit. 2020-11-15]. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. 313 s. Dostupné na: https://is.muni.cz/th/jt4mk/DISERTACE_ZAHUMENSKA_FINALNI.pdf.

Kontaktní údaje:

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

stasa@prf.cuni.cz

Univerzita Karlova, Právnická fakulta

nám. Curieových 901/7

116 40 Praha 1

Česká republika

³⁰² Řízení o návrhu ze dne 22. srpna 2017 je vedeno pod sp. zn. Pl. ÚS 22/17.

³⁰³ Již zmíněný tisk Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky č. 1008, VIII. volební období.

³⁰⁴ Viz § 97 cit. vládního návrhu nového stavebního zákona. O námítkách se návrh nezmiňuje.

³⁰⁵ Jde o výklad zmíněného § 172 odst. 4 cit. správního řádu.

³⁰⁶ Viz § 130 a násl. cit. vládního návrhu nového stavebního zákona. Varováním může být nález Ústavního soudu ze dne 9. února 2012, sp. zn. III. ÚS 873/09, týkající se cit. zákona o místním referendu, jehož závěr by měl platit nejen pro soukromoprávní smlouvy: „Žádným smluvním ujednáním mezi obcí a třetí osobou nelze předem vyloučit občany z přímého podílu na správě věcí veřejných.“

³⁰⁷ K (jednotnému) povolení záměru nahrazujícímu dnešní územní rozhodnutí a stavební povolení viz § 182 a násl. cit. vládního návrhu nového stavebního zákona. Konání veřejného ústního jednání předepisuje § 189 odst. 2.

³⁰⁸ Konání veřejného ústního jednání předepisuje § 189 odst. 2 cit. vládního návrhu nového stavebního zákona. Připomínkám veřejnosti se věnuje jeho § 192.

PLATNOST A ZÁVAZNOST MÍSTNÍHO REFERENDA

Martin Škurek

Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta

Abstract: This article deals with the institutes of validity and binding force of the local referendum. The article proved that the precondition for the validity and binding force of the local referendum is the participation of entitled persons, and also that the Local Referendum Act no. 22/2004 Coll. does not sufficiently respond to the factors influencing this participation. In the author's opinion, these shortcomings in the legislation can be overcome by amending of the relevant provisions of the Local Referendum Act. In the opinion of the author, the Local Referendum Act should also adequately respond to the content of the judgment of the Supreme Administrative Court of February 7th 2019, file no. Ars 4/2018-51, that poses a threat to the effectiveness of the local referendum.

Abstrakt: Tento článek se zabývá instituty platnosti a závaznosti místního referenda. V článku bylo prokázáno, že předpokladem pro platnost a závaznost místního referenda je účast oprávněných osob, a také to, že zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, nedostatečně reaguje na faktory ovlivňující tuto účast. Tyto nedostatky právní úpravy lze, podle názoru autora, překonat novelizacemi příslušných ustanovení zákona o místním referendu. Podle názoru autora, by zákon o místním referendu také měl adekvátně reagovat na obsah rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2019 sp. zn. Ars 4/2018-51, který představuje hrozbu pro efektivitu místního referenda.

Keywords: local referendum, validity, binding force, voting, municipality

Klíčová slova: místní referendum, platnost, závaznost, hlasování, obec

ÚVOD

Cílem tohoto článku je krátké zamyšlení nad instituty platnosti a závaznosti místního referenda, které je klíčovým nástrojem realizace práva občanů podílet se přímo na správě veřejných záležitostí. Právo každého občana podílet se přímo na správě veřejných záležitostí přitom přímo vychází z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, v jehož čl. 25 písm. a) je mimo jiné uvedeno, že každý občan má právo a možnost podílet se na vedení veřejných záležitostí přímo nebo prostřednictvím svobodně volených zástupců. Na vnitrostátní ústavní úrovni je právo každého občana podílet se přímo na správě veřejných záležitostí garantováno jako jedno z politických práv v ustanovení čl. 21 odst. 1 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky. Na vnitrostátní zákonné úrovni potom § 16 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen "zákon o obcích"), a § 7 písm. b) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (dále jen "zákon o hlavním městě Praze"), předpokládají konání místního referenda s odkazem na jeho úpravu ve zvláštním zákoně. Tím je zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu (dále jen "zákon o místním referendu nebo zákon"), který obsahuje základ právní úpravy místního referenda, a tedy i institutů jeho platnosti a závaznosti.³⁰⁹

Podstatu místního referenda a význam zákona o místním referendu přilehavě vystihl Ústavní soud, a to ve svém nálezu ze dne 9. 2. 2012 sp. zn. III. ÚS 263/09, ve kterém je uvedeno, že: „*Podstata místního referenda spočívá ve formování politické vůle uvnitř společenství, kterou orgány obce mají ... realizovat navenek. ... Jde o způsob, jímž občané mohou usměrňovat v konkrétních otázkách veřejného zájmu politickou reprezentaci obce a vůči této reprezentaci (tzn. zastupitelstvu a dalším orgánům obce) rozhodnutí v místním referendu ve smyslu ... zákona o místním referendu také výhradně směřuje.*“ Co se týče vystižení podstaty a významu místního referenda, je důležitý i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2018 sp. zn. Ars 3/2018-32, ve kterém je uvedeno, že: „... *smyslem místního referenda ... je doplnit klasické demokratické volební schéma, dle kterého občan v rámci čtyřleté periody vhodí do urny hlasovací lístek, o další institut, díky kterému má obecní komunita přímý vliv na řešení konkrétní otázky i v průběhu volebního období. Při výkladu právních předpisů, které omezují možnosti vyhlášení místního referenda, je ... třeba mít na zřeteli čl. 22 Listiny základních práv a svobod ... požadující, aby nejen zákonná úprava politických práv, ale i jejich výklad umožňovaly a ochraňovaly svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. ... je tedy nutné, aby orgány při aplikaci a interpretaci zákona o místním referendu nepostupovaly příliš přísně, jinak by hrozilo nebezpečí, že se citovaný zákon stane mrtvým právním předpisem, který znemožní místní referendum efektivně vyhlášovat a konat.*“ V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2018 sp. zn. Ars 3/2018-32 je potom uvedeno, že: „*Výsledek místního referenda ... představuje pokyn obyvatel obce ... k řešení určitého problému, jinými slovy vytyčuje cíl, jehož je třeba dosáhnout (srov. § 49 zákona o místním referendu).*“³¹⁰

V dalším textu se autor konkrétně zabývá účinnou právní úpravou platnosti a závaznosti místního referenda a jejími kořeny, faktory, které ovlivňují platnost a závaznost místního referenda, odpovídá na otázku, do jaké míry jsou tyto faktory účinnou právní úpravou reflektovány, vyjadřuje se také k nástrojům prosazení výsledků závazného místního referenda a přináší, s určitou závěrečnou polemikou, návrhy de lege ferenda, které by mohly vést ke zvýšení pravděpodobnosti přijímání platných a závazných rozhodnutí v místních referendech, tzn. ke zvýšení pravděpodobnosti platnosti a závaznosti místních referend.

³⁰⁹ BARTÁKOVÁ, P.: Referenda ve vybraných zemích: Srovnávací studie č. 1.178. 1. vyd. Praha: Parlamentní institut, 2006, s. 5–7.

³¹⁰ RIGEL, F.: Ústavní a mezinárodněprávní východiska místního referenda. In: Časopis pro právní vědu a praxi, 2007, č. 4, s. 310–318.

1. KOŘENY ÚČINNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY

Účinná právní úprava platnosti a závaznosti místního referenda je v současné době obsažena v § 48 odst. 1 až 3 a § 49 zákona o místním referendu. V § 48 odst. 1 až 3 zákona o místním referendu je konkrétně uvedeno, že: "(1) K platnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba účasti alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. (2) Rozhodnutí v místním referendu je závazné, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, a alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. (3) Jde-li o místní referendum, v němž se rozhoduje o oddělení části obce nebo o sloučení obcí, anebo o připojení obce k jiné obci, je rozhodnutí přijato, jestliže pro ně hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob, a) v případě oddělení, v té části obce, popřípadě částech obce, která se má oddělit, b) v případě sloučení obcí nebo připojení obce v té obci, ve které byl návrh přípravného výboru podán." a v § 49 zákona o místním referendu (dále také jako "zákon") je konkrétně uvedeno, že: "Rozhodnutí v místním referendu je pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města závazné." Takto nastavená účinná právní úprava je výsledkem přijetí zákona č. 169/2008 Sb., kterým bylo novelizováno původní znění zákona o místním referendu a který, na základě předchozích zkušeností s výsledky místních referend, v § 48 odst. 1 zákona snížil kvorum pro platnost rozhodnutí v místním referendu a zároveň v § 48 odst. 2 zákona změnil ustanovení o počtu hlasů potřebných pro to, aby rozhodnutí přijaté v místním referendu bylo závazné. V § 48 odst. 1 a 2 původního znění zákona o místním referendu bylo konkrétně uvedeno, že: "(1) K platnosti rozhodnutí v místním referendu je třeba účasti alespoň poloviny oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. (2) Rozhodnutí v místním referendu je závazné, hlasovala-li pro ně nadpoloviční většina oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily."³¹¹

V důvodové zprávě k zákonu č. 169/2008 Sb. je ve výše uvedených souvislostech uvedeno, že praxe konání místních referend před přijetím tohoto zákona potvrdila, že předchozí právní úprava platnosti a závaznosti místního referenda podle původního znění zákona o místním referendu namnoze vedla k výskytu neplatných rozhodnutí, především ve větších obcích, a tak vlastně k zbytečnému konání místních referend. V převážné většině případů se však ty oprávněné osoby, které se k hlasování v místním referendu dostavily, vyslovily procentuálně jednoznačně buď pro odpověď „Ano,“ nebo pro odpověď „Ne“, a pouze kvůli nižší účasti v místním referendu bylo rozhodnutí neplatné, a projev jejich vůle tak zůstal nevyslyšen. Předchozí právní úprava platnosti a závaznosti místního referenda podle původního znění zákona o místním referendu tak vytvářela určitou překážku pro větší rozšíření referend, a tak i přímé demokracie na místní úrovni, a především vytvářela náročnější podmínky pro platnost místních referend. Podle mínění zákonodárce příliš vysoký práh účasti pro platnost místního referenda vedl k tomu, že lidé, kteří se nezajímají o věci veřejné, mohli snadno blokovat zájem jiné části obyvательства obce na něčem se prostřednictvím referenda usnést. Z výše uvedených důvodů došlo ke snížení kvora pro platnost rozhodnutí v místním referendu z 50 % na 35 % všech osob oprávněných hlasovat v místním referendu. Kvorum 35 % bylo na jedné straně zákonodárcem prohlášeno méně přísným požadavkem pro dosažení platnosti rozhodnutí v místním referendu, čímž se měl institut místního referenda zefektivnit, a na druhé straně podle zákonodárce zůstalo dostatečně vysoké, aby byl zachována reprezentativní účast na rozhodování v místním referendu.³¹²

Jak bylo uvedeno výše, zákon č. 169/2008 Sb. současně přinesl změnu ustanovení o počtu hlasů potřebném pro to, aby rozhodnutí v místním referendu bylo závazné. Tato změna měla podle úmyslu zákonodárce navázat na snížení kvora pro platnost rozhodnutí v místním referendu. Mělo-li se totiž podle názoru zákonodárce snížit kvorum pro platnost rozhodnutí v místním referendu z 50 % na 35 %, pak by podle předchozí právní úpravy postačovala k přijetí závazného rozhodnutí v místním referendu nadpoloviční většina z 35 % všech osob oprávněných hlasovat v místním referendu, tzn. 17,5 %. Zákonodárce proto přišel s řešením, že pro závaznost rozhodnutí v místním referendu mělo být napříště určující, zda pro něj hlasovala nadpoloviční většina hlasujících a zároveň alespoň 25 % všech osob oprávněných hlasovat v místním referendu. Podle záměru zákonodárce by tak byl počet hlasů nezbytný k přijetí závazného rozhodnutí v místním referendu v podstatě stejný jako v předchozí právní úpravě a znamenal by, že pokud by se hlasování v místním referendu zúčastnilo jen minimálně požadovaných 35 % oprávněných osob, pak by rozhodnutí v místním referendu bylo závazné, jen pokud by se pro jednu z variant vyslovilo více než 70 % z hlasujících oprávněných osob. Stanovení této podmínky pro dosažení závazného rozhodnutí v místním referendu mělo přispět k zachování legitimacy rozhodnutí přijatého v místním referendu tak, aby malá menšina v obci nemohla rozhodnout na úkor většiny. Zákon č. 169/2008 Sb. přitom ponechal beze změny právní úpravu obsaženou v § 48 odst. 3 zákona o místním referendu, která je tak totožná s tou účinnou.³¹³

Praktické dopady zákona č. 169/2008 Sb. na platnost a závaznost místního referenda podle § 48 odst. 1 a 2 zákona lze demonstrovat na konkrétním příkladu. Obec XY má 200 oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob. Místního referenda se zúčastnilo 70 oprávněných osob, tzn. 35 % z nich, a místní referendum je tak platné. Pro přijetí závazného rozhodnutí je třeba 25 % ze všech oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob, tzn. nejméně 50 oprávněných osob. Pokud se těchto 50 ze 70 zúčastněných oprávněných osob vysloví pro jednu z variant, jde přitom o 71,43 % ze zúčastněných oprávněných osob, potom je místní referendum závazné. Podle právní úpravy platné před přijetím zákona by účast 70 voličů znamenala neplatnost místního referenda, protože by nebylo dosaženo předchozí právní úpravou stanovené kvorum padesátiprocentní účasti. I kdyby všech 70 oprávněných osob, tzn. 100 % z nich, hlasovalo pro jednu variantu, nemohlo by toto místní referendum být pro orgány obce závazné. Z uvedeného příkladu je tedy na první pohled zřejmé, že váha hlasu osob oprávněných hlasovat v

³¹¹ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 169/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=169&r=2008> [cit. dne 9. 12. 2020].

³¹² Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 169/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu [online]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirka.sqw?cz=169&r=2008> [cit. dne 9. 12. 2020].

³¹³ Tamtéž.

místním referendu po přijetí zákona č. 169/2008 Sb. vzrostla.³¹⁴

2. ROZBOR ÚČINNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY

Z výše uvedeného vyplývá, že důsledkem konání místního referenda mohou být platnost a závaznost v něm přijatého rozhodnutí, resp. platnost a závaznost místního referenda. Význam platnosti rozhodnutí přijatého v místním referendu spočívá v tom, že je nezbytnou, nikoliv však postačující, podmínkou pro závaznost rozhodnutí v místním referendu a vylučuje, aby byl podán nový návrh na konání místního referenda v téže věci, jestliže neuplynulo 24 měsíců od platného rozhodnutí v místním referendu. O platném rozhodnutí v místním referendu lze přitom hovořit pouze tehdy, účastnil-li se místního referenda zákonem požadovaný počet oprávněných osob a soud následně nevyslovil neplatnost hlasování nebo neplatnost rozhodnutí v místním referendu. Pro posouzení platnosti místního referenda podle § 48 odst. 1 zákona je přitom třeba vyložit to, co se rozumí účastí oprávněných osob, a dále to, jakým způsobem je nutně počet oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob určit. Podle teorie by počet oprávněných osob, které se účastnily místního referenda, měl odpovídat počtu oprávněných osob, které v místním referendu platně hlasovaly, tzn. součtu oprávněných osob, které hlasovaly pro právě jednu z odpovědí, tzn. buď „Ano“, nebo „Ne“, a oprávněných osob, které se zdržely hlasování tak, že neoznačily křížkem žádnou odpověď na otázku. Do okruhu oprávněných osob pro účely dosažení kvora pro platnost rozhodnutí v místním referendu by podle teorie naopak neměly být řazeny ty oprávněné osoby, kterým okrsková komise vydala úřední obálku a hlasovací lístek, protože do této skupiny mohou patřit i osoby, které v místním referendu platně nehlasovaly. Počet oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob lze potom určit z výpisů ze seznamu oprávněných osob, s případnými doplněními, která v průběhu hlasování provedly okrskové komise.³¹⁵

Rozhodnutí v místním referendu je závazné, a to pro příslušné zastupitelstvo a další orgány obce, statutárního města nebo hlavního města Prahy (dále také jako "obec"), jestliže pro ně hlasoval počet oprávněných osob požadovaný v § 48 odst. 2 zákona. Předpokladem pro to, aby rozhodnutí v místním referendu bylo závazné, přitom je, že je podle § 48 odst. 1 zákona platné. Z toho vyplývá, že nemůže nastat varianta, kdy by rozhodnutí v místním referendu bylo sice závazné, ale neplatné. Protože v místním referendu lze rozhodnout o položené otázce buď odpovědí „Ano“, nebo odpovědí „Ne“, přichází v úvahu pouze jedna z těchto dvou variant závazného rozhodnutí. Podle teorie by počet platných hlasů pro určitou variantu odpovědi „Ano“, nebo „Ne“ měl tvořit alespoň nadpoloviční většinu počtu oprávněných osob, které se místního referenda zúčastnily, což odpovídá počtu oprávněných osob, které v místním referendu platně hlasovaly pro právě jednu z odpovědí, tzn. „Ano“, nebo „Ne“, a počtu oprávněných osob, které se zdržely hlasování tak, že neoznačily křížkem žádnou odpověď na otázku. Dále je nutně, aby počet takto hlasujících oprávněných osob činil alespoň 25 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Ve výše uvedených souvislostech je však třeba upozornit na velmi čerstvý rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2019 sp. zn. Ars 4/2018-51, ve kterém je uvedeno, že: „Účast v místním referendu z hlediska potřebného kvora (tj. požadavku na účast alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob podle § 48 odst. 1 zákona o místním referendu) se ... odvíjí od počtu vydaných hlasovacích lístků a úředních obálek, nikoliv od počtu platných hlasů. ... do požadovaného kvora pro platnost rozhodnutí v místním referendu se započítávají jak platné, tak i neplatné hlasy.“ a kterým tak jsou výše uvedené teoretické závěry, se kterými autor souzní, zcela negovány. Autor přitom tento závěr Nejvyššího správního soudu považuje za poměrně rizikový, protože de facto bezděky poskytuje návod na maření místních referend ze strany občanů obcí, kteří nemají zájem se místních referend aktivně účastnit, případně nemají vůbec zájem na jejich konání. Autor je nadto přesvědčen, že tento závěr Nejvyššího správního soudu zcela koliduje s účelem § 48 odst. 1 a 2 zákona o místním referendu ve smyslu zákona č. 169/2008 Sb.³¹⁶

Obsah § 48 odst. 3 zákona stanoví přísnější podmínky pro přijetí rozhodnutí v místním referendu o oddělení části obce nebo o sloučení obcí anebo o připojení obce k jiné obci, které jsou jinak upraveny v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, a je tak speciální vůči § 48 odst. 1 a 2 zákona. Zákon o místním referendu totiž v případě rozhodnutí o územních změnách obcí nerozlišuje mezi platností a závazností rozhodnutí v místním referendu, ale stanoví podmínky minimálního počtu oprávněných osob nutného pro to, aby rozhodnutí o územní změně obce bylo přijato. K přijetí rozhodnutí v místním referendu o územní změně obce tak dojde, jestliže pro územní změnu obce hlasovala nadpoloviční většina oprávněných osob zapsaných v seznamu oprávněných osob. V případě oddělení části obce se přitom vychází z počtu oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob pro území části obce, která se má oddělit. V případě sloučení obcí nebo připojení obce se místní referendum koná na území celé dotčené obce, v níž byl návrh na konání místního referenda o této záležitosti podán.³¹⁷

Z § 49 zákona vyplývá, že rozhodnutí přijaté v místním referendu je závazné pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města. Na základě skutečnosti, že se podle § 6 zákona v místním referendu rozhoduje o věcech, které patří do samostatné působnosti obce, nezavazuje přijaté rozhodnutí orgány obce, pokud vykonávají zákonem svěřenou státní správu v rámci přenesené působnosti. Rozhodnutí přijaté v místním referendu tudíž podle § 49 zákona zavazuje všechny orgány obce, na jejímž území se místní referendum konalo, v rámci zajišťování výkonu samostatné působnosti. Např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012 sp. zn. Ars 4/2012-56 je k tomu uvedeno, že: „Jsou-li orgány obce v místním referendu zavázány k provedení určitých úkonů, je třeba zkoumat, zda tyto úkony patří do samostatné působnosti dané obce a zda je lze v samostatné působnosti této obce realizovat. Orgány obce totiž musí mít právní nástroje k realizaci rozhodnutí v místním referendu, kterým byly zavázány V místním referendu naopak nelze uložit orgánům obce provedení úkonů, které patří do přenesené působnosti dané obce nebo které do působnosti této obce vůbec nenáleží, byť by se dotýkaly zájmů obce

³¹⁴ BŘEŇ, J.: Místní referendum – nová pravidla pro jeho platnost a závaznost. Deník veřejné správy, 2009 [online]. Dostupné z: <https://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6352602>. [cit. dne 9. 12. 2020].

³¹⁵ KOPECKÝ, M.: Zákon o místním referendu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 200.

³¹⁶ Tamtéž, s. 200–201.

³¹⁷ Tamtéž, s. 201.

a jejich občanů.³¹⁸ Obsah § 49 zákona přitom nestanoví závaznost rozhodnutí v místním referendu jen pro zastupitelstvo, které bylo v době přijetí rozhodnutí ve funkci, ale i pro zastupitelstvo, případně zastupitelstva, které vzejde nebo která vzejdou až z dalších voleb. Rozhodnutí přijaté v místním referendu tak má právní účinky do doby, než je nahrazeno rozhodnutím v novém místním referendu, které je možné v téže věci opakovat. Podle § 7 písm. h) zákona je totiž možné podat návrh na konání takového místního referenda po 24 měsících od původního platného rozhodnutí. Např. v rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2012 sp. zn. 50 A 20/2012-81 je k tomu uvedeno, že: "Závazné je podle § 49 zákona o místním referendu pro zastupitelstvo obce, zastupitelstvo statutárního města a orgány obce a statutárního města. Doby, po kterou tomu tak bude, zákon neurčuje, a je proto třeba vyjít z toho, že závazné rozhodnutí v místním referendu zavazuje do té doby, než bude změněno novým referendem; to přitom bude možné konat až po uplynutí 24 měsíců. ... Toto jsou účinky, které zákon o místním referendu předpokládá." Rozhodnutí přijaté v místním referendu může vedle toho pozbýt na reálném významu také v důsledku podstatné změny poměrů, za kterých již není dále uskutečnitelné.³¹⁹

3. ÚČAST V MÍSTNÍM REFERENDU JAKO KLÍČOVÁ OTÁZKA

Na základě výše uvedeného je zřejmě možné dojít k závěru, že zásadním předpokladem a klíčem k dosažení platnosti a závaznosti místního referenda je účast oprávněných osob, která může být ovlivněna mnoha faktory. Mezi tyto faktory patří počasí, sociální a demografická struktura dané obce, společenské klima v dané obci, politická situace v dané obci nebo to, z čí iniciativy je místní referendum vyhlášeno.³²⁰ Význam nepochybně má i termín konání místního referenda. Větší naději na vyšší účast přitom mají víkendové termíny, svůj vliv může mít i roční období. Důležité z tohoto hlediska je i to, zda je doba určená pro hlasování v místním referendu dostatečně dlouhá. Vyšší účasti osob v místním referendu je zřejmě také možné dosáhnout v případech, kdy se místní referendum koná ve stejném termínu jako některé z voleb. Účast v místním referendu může být naopak snižována vysokou frekvencí místních referend. Dalším faktorem, který ovlivňuje výši účasti při místním referendu, je průběh kampaně před místním referendem. Na účast oprávněných osob má také vliv atraktivita otázky, o níž se hlasuje. Všechny výše uvedené faktory sice mají na účast v místním referendu vliv, avšak empirická data nepochybně ukazují, že v místním referendu je nejdůležitějším faktorem velikost obce co do počtu jejích obyvatel.³²¹ Na základě tvrdých dat lze přitom vyvodit pravidlo, že menší obce, vyšší účast občanů v místních referendech a naopak větší obce, nižší účast občanů v místních referendech. Platná a závazná rozhodnutí v místních referendech se tak zpravidla týkají jen menších obcí. Ve velkých obcích je totiž většinou obtížné místní referendum vůbec iniciovat, protože je velmi složité obstarat potřebný počet podpisů a praxí zastupitelstev velkých obcí je místní referenda nevyhlašovat. Navíc je nutné si uvědomit skutečnost, že čím větší obec, tím hůře je možné najít téma, které se dotýká relevantní části oprávněných osob. A čím větší obec, tím také menší váha jednotlivého hlasu, což může mít za následek demotivaci oprávněných osob se místního referenda účastnit. Je tedy možné uzavřít, že ve větších obcích prakticky není vůbec snadné překročit hranici nutnou pro platnost a závaznost místního referenda, což neodpovídá skutečnosti, že v současné době podle statistik žije více než 60 % obyvatel České republiky v obcích s počtem obyvatel vyšším než 5 000.^{322 323}

Na tomto místě je proto vhodné si položit otázku, do jaké míry zákon o místním referendu na výše vymezené faktory, které mohou účast oprávněných osob v místním referendu zásadním způsobem ovlivnit, reaguje, resp. zda vytváří dostatečný prostor pro to, aby mohla být v místních referendech přijímána platná a závazná rozhodnutí. V této souvislosti je zcela jasné, že zákon o místním referendu jakožto obecně závazný právní předpis na faktory počasí, ročního období, sociální a demografické struktury, společenského klimatu, politické situace v dané obci a atraktivitu otázky dost dobře reagovat nemůže. Tyto faktory se totiž vztahují k jedinečným podmínkám v té které obci. Na další výše vymezené faktory zákon o místním referendu naopak reaguje. Na faktor iniciování konání místního referenda reaguje v § 8 odst. 1 písm. a) a b), ze kterých vyplývá, že místní referendum se koná, jestliže se na tom usnese zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města, nebo přípravný výbor podá návrh na konání místního referenda a zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města rozhodne o jeho vyhlášení, a v § 8 odst. 2, ze kterého vyplývá, že návrh přípravného výboru může být podán, pokud jej podpořilo svým podpisem v obci nebo v její části, jde-li o místní referendum konané na území části obce, která není městskou částí nebo městským obvodem, anebo ve statutárním městě do 3 000 obyvatel 30 % oprávněných osob; do 20 000 obyvatel 20 % oprávněných osob; do 200 000 obyvatel 10 % oprávněných osob; a nad 200 000 obyvatel 6 % oprávněných osob. Jinak na faktor velikosti obce co do počtu jejích obyvatel zákon nereaguje. Tento právní stav tak nereflexuje výše vymezené pravidlo, že menší obce, vyšší účast občanů v místních referendech, větší obce, nižší účast občanů v místních referendech. Při stanovení hranice platnosti a závaznosti místního referenda tak zákonodárce toto pravidlo nezval v potaz, čímž zřejmě založil zdaleka největší překážku konání místních referend. Na faktor termínu konání místního referenda a doby hlasování v něm reaguje § 15 zákona, ze kterého vyplývá, že místní referendum se koná nejpozději do 90 dnů po dni

³¹⁸ K tomu viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012 sp. zn. Ars 3/2012-35.

³¹⁹ KOPECKÝ, M.: Zákon o místním referendu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 201–202.

³²⁰ BUREŠOVÁ, B. – BALÍK, S.: Kdo jsou iniciátoři místních referend v ČR? In: Acta Politologica, 2019, č. 2, s. 18–38 [online]. Dostupné z: https://doi.org/10.14712/1803-8220/30_2018. [cit. dne 9. 12. 2020].

³²¹ Hlášení Ministerstva vnitra České republiky o místních referendech konaných v letech 2006–2017 [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/47360-mistni-referenda-tabulka-hlaseni-5820352-pdf.aspx>. [cit. dne 9. 12. 2020].

³²² RIGEL, F.: Platnost a závaznost rozhodnutí v místním referendu ve světle zkušeností z praxe. In: Europeanization of the national law, the Lisbon Treaty and some other legal issues. 1. vyd. Brno: Tribun EU, 2008, s. 618–628.

³²³ JAREŠ, A. – JUDOVÁ, A.: Místní referendum jako institut přímé demokracie. 1. vyd. Praha: Transparency International – Česká republika, 2017, s. 9–13 [online]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/M%C3%ADstn%C3%AD-referendum-jako-institut-p%C5%99%C3%ADm%C3%A9-demokracie-2015-2016-CZ.pdf>. [cit. dne 9. 12. 2020].

jeho vyhlášení, není-li v návrhu přípravného výboru uvedena doba pozdější, a § 5 odst. 1 zákona, ve kterém je uvedeno, že hlasování v místním referendu se koná v jednom dni. K termínu konání místního referenda je přitom v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2014 sp. zn. Ars 6/2014-42 velmi výstižně uvedeno, že: „Zastupitelstvo obce, které uvažuje o vhodném termínu pro konání místního referenda, musí vždy pečlivě vážit, ve kterém z možných termínů hlasování nejspíše obstojí z hlediska jeho platnosti, a to zejména s ohledem na účast alespoň 35 % oprávněných osob zapsaných v seznamech oprávněných osob. Má-li referendum splnit svůj účel a nebýt pouhou Potěmkinovou vesnicí, představující prvky přímé demokracie při jejich faktické neexistenci, je třeba podřídit organizaci referenda včetně volby termínu snaze o to, aby výsledky referenda byly platné. Jen takový výklad vede k naplnění smyslu a účelu právní úpravy.“ a v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 10. 2014 sp. zn. Ars 3/2014-45 je potom uvedeno, že: „S přihlédnutím k aktuální krizi politické kultury a nedostatku zájmu o veřejné dění (viz např. volební účast 18,2 % oprávněných voličů ve volbách do Evropského parlamentu v roce 2014 nebo volební účast ve volbách do zastupitelstev obcí, která ani v jednom z řádných termínů voleb v letech 2002, 2006 a 2010 nedosáhla 50 %) by nemělo docházet k tříštění termínů hlasování ve volbách či referendech. Lze totiž předpokládat, že podobné zacházení s možnostmi oprávněných osob vyjádřit svůj politický názor stávající situaci nijak nezlepší.“ Nadto je v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2015 sp. zn. Ars 11/2014-42 uvedeno, že: „... zákon o místním referendu v § 15 stanoví, že se má konat nejpozději do 90 dnů od jeho vyhlášení, není-li v návrhu přípravného výboru uvedena doba pozdější. Kromě ustanovení poslední věty citovaného § 15, které brání zastupitelstvu města vyhlásit místní referendum tak, že by připadlo do následujícího funkčního období budoucího zastupitelstva, již zákon další reglementaci termínu konání místního referenda neobsahuje. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu má přípravný výbor právo na to, aby zastupitelstvo obce vyhlásilo místní referendum v termínu podle jeho návrhu, a tomuto právu je poskytována soudní ochrana v případě, že místní referendum bylo zastupitelstvem sice vyhlášeno, ale v jiném než požadovaném termínu ..., zastupitelstvo obce se nicméně může od návrhu přípravného výboru odchýlit a vyhlásit místní referendum v jiném než navrhaném termínu, pokud osvědčí, že pro konání místního referenda v jiném termínu jsou dány přesvědčivé důvody Přitom je třeba upřednostnit takový termín, jenž zvýší pravděpodobnost, že výsledky referenda budou (co do účasti) platné, což se přirozeně nabízí, koná-li se místní referendum souběžně s volbami. Zákon o místním referendu totiž výslovně možnost konat místní referendum souběžně s volbami předvidá a pro ten případ stanoví, že v takovém případě se hlasování v místním referendu, stejně tak jako tradičně ve volbách, koná ve dvou dnech, jinak se hlasování v místním referendu koná jen v jednom dni (§ 5 odst. 1 zákona o místním referendu).“ V § 15 zákona je dále uvedeno, že koná-li se hlasování v místním referendu současně s volbami do zastupitelstev obcí, do zastupitelstev krajů, do některé z komor Parlamentu České republiky, do Evropského parlamentu nebo s volbou prezidenta republiky, koná se ve stejnou dobu, která je stanovena pro konání voleb. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2012 sp. zn. Ars 2/2012-43 je k tomu uvedeno, že: „Co se týče doby a termínu hlasování v místním referendu, odborná literatura se přiklonila k názoru, že je-li místní referendum vyhlášeno společně s volbami, koná se po oba dva dny voleb. Zatímco jazykový výklad § 5 odst. 1 zákona o místním referendu nevyklučuje obě varianty, teleologický výklad § 5 odst. 1 vede k jednoznačnému upřednostnění místního referenda ve dvou dnech. Smysl ustanovení totiž spočívá v tom, aby voliči, kteří chtějí volit ve volbách i v místním referendu, nemuseli eventuálně vážit do volebního objektu dvojitou cestu. Při omezujícím výkladu by však došlo k naprosto nerovnovážnému rozložení mezi dvěma dny voleb, v důsledku čehož by den voleb spojený s místním referendem byl výrazně atraktivnější než ten druhý. Zásadní je i aspekt informovanosti a připravenosti občanů, pro které je společný termín srozumitelný a příhodný.“ Negativní vliv případné vysoké frekvence místních referend je potlačován prostřednictvím § 16 odst. 2 zákona, ze kterého vyplývá, že je-li podáno více návrhů přípravného výboru, popřípadě rozhodne-li o konání místního referenda zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města, lze konat společně místní referendum. Na faktor kampaně reaguje § 32 odst. 1 zákona, ze kterého vyplývá, že starosta obce nebo primátor může vyhradit plochu pro představení otázky, popřípadě otázek navržených k rozhodnutí v místním referendu, a to nejméně 10 dnů přede dnem konání místního referenda, a § 32 odst. 2 zákona, ve kterém je uvedeno, že v den hlasování je zakázána kampaň v objektu, ve kterém se nachází hlasovací místnost.

4. NÁSTROJE PRO PROSAZENÍ VÝSLEDKŮ ZÁVAZNÉHO MÍSTNÍHO REFERENDA A JEHO KONÁNÍ NA NÁVRH PŘÍPRAVNÉHO VÝBORU

Problémem právní úpravy místního referenda je také skutečnost, že v návaznosti na svůj § 49 zákon o místním referendu výslovně neupravuje situaci, kdy orgány obce nepostupují v souladu s výsledkem závazného místního referenda, i přesto že, jak bylo uvedeno výše, rozhodnutí přijaté v místním referendu zavazuje, v rámci zajišťování výkonu samostatné působnosti, všechny orgány obce, na jejímž území se místní referendum konalo. Tuto situaci, aniž by na ně zákon o místním referendu v tomto přímo odkazoval, řeší zákon o obcích a zákon o hlavním městě Praze, podle kterých přichází v úvahu dozorový zásah nadřízeného orgánu. Nadřízeným dozorovým orgánem je v případě obcí podle § 123 a § 124 zákona o obcích Ministerstvo vnitra ČR, v případě hlavního města Prahy podle § 106 a § 107 zákona o hlavním městě Praze Ministerstvo vnitra ČR, v případě městských částí a městských obvodů územně členěného statutárního města podle § 127 zákona o obcích magistrát územně členěného statutárního města a v případě městských částí hlavního města Prahy podle § 110 zákona o hlavním městě Praze Magistrát hlavního města Prahy. Platí přitom obecné pravidlo, že pokud orgán obce přijme rozhodnutí, které je v rozporu se závazným výsledkem místního referenda, je toto rozhodnutí zároveň v rozporu se zákonem.

Na druhou stranu, v návaznosti na svůj § 8 odst. 1 a 2, zákon o místním referendu výslovně řeší situace, kdy zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města nerozhodne o návrhu přípravného výboru podle § 13 odst. 1 písm. a) zákona nebo rozhodne o tom, že místní referendum nevyhlásí podle § 13 odst. 1 písm. b) zákona. Z § 13 odst. 1 písm. a) a b) zákona o místním referendu přitom vyplývá, že zastupitelstvo obce nebo zastupitelstvo statutárního města na svém nejbližším zasedání usnesením rozhodne a) o vyhlášení místního referenda, jestliže lze o navržené otázce místní referendum konat, a zároveň stanoví den jeho konání, b) o tom, že místní referendum nevyhlásí, jestliže o navržené otázce nelze místní referendum konat. V těchto případech má přípravný výbor právo

domáhat se podle § 57 odst. 1 písm. a) a b) zákona o místním referendu ochrany u soudu podle zvláštního právního předpisu, kterým se myslí § 91a odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ze kterého vyplývá, že návrhem se u soudu lze za podmínek stanovených zákonem o místním referendu domáhat vyhlášení místního referenda. V návaznosti na výše popsanou právní úpravu soudní ochrany přípravného výboru je v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2012 sp. zn. Ars 3/2012-35 je uvedeno, že: „Rozhoduje-li ... soud o návrhu ve smyslu § 91a odst. 1 písm. b) s . ř. s ., nejde o přezkum žádného správního rozhodnutí, ale soud se přímo zabývá otázkou, zda jsou splněny zákonem stanovené podmínky a předpoklady pro to, aby soud místní referendum vyhlásil tak, jak navrhovatel požadoval (k tomu srov. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2009, č. j. 11 Ca 291/2009 – 41, publikované pod č. 2042/2010 Sb. NSS). V případě splnění podmínek pro vyhlášení referenda (a podmínek řízení před krajským soudem) soud místní referendum sám usnesením vyhlásí. Naopak nejsou-li splněny zákonné předpoklady pro vyhlášení referenda (ale jsou splněny podmínky řízení před krajským soudem), soud návrh zamítne. V žádném z těchto případů nedochází k rušení jakéhokoli správního rozhodnutí.“ a v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2017 sp. zn. Ars 3/2012-35 je uvedeno, že: „... soud v řízení ve smyslu § 91a odst. 1 písm. b) s.ř.s. vstupuje do pozice zastupitelstva Rozhodnutí soudu pak nahrazuje rozhodnutí zastupitelstva (§ 57 odst. 3 zákona o místním referendu). Tato specifická konstrukce ingerence soudní moci do procesu rozhodování zastupitelstva, jako orgánu územního samosprávného celku, je dána významem referenda jako projevu politického práva zakotveného v čl. 21 Listiny základních práv a svobod.“ V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2013 sp. zn. 8 Aps 2/2013-80 vztahujícímu se k problematice rozsahu soudního přezkumu v řízení o návrhu přípravného výboru podle § 91a odst. 1 písm. b) soudního řádu správního je potom uvedeno, že: „V řízení podle § 91a s. ř. s. má soud omezenou možnost přezkumu, může posoudit pouze existenci nároku na vyhlášení místního referenda ve smyslu § 7 zákona o místním referendu, ale nemůže přihlídnout k jiným skutečnostem, např. k tomu, zda již bylo o předmětných otázkách fakticky rozhodnuto.“ Na základě výše uvedeného, je tak podle názoru autora možné dojít k závěru, že naplňování § 49 a § 8 odst. 1 a 2 zákona o místním referendu je jeho návazností na další právní předpisy a prostřednictvím obsahu relevantní judikatury správních soudů zajištěno dostatečně.

ZÁVĚR

Vzhledem k výše uvedenému lze, podle názoru autora, jednoznačně dojít k závěru, že účinná právní úprava podle zákona o místním referendu má ve vytváření předpokladů pro to, aby mohla být v místních referendech přijímána platná a závazná rozhodnutí, resp. aby mohla být místní referenda platná a závazná, poměrně výrazné nedostatky, a to zejména ve vztahu k větším obcím a statutárním městům. V této souvislosti si proto lze představit určité změny právní úpravy, které by mohly vést ke zvýšení pravděpodobnosti přijímání platných a závazných rozhodnutí v místních referendech, a přitom by se, podle názoru autora, nejednalo o změny kontroverzní. Zejména by bylo možné uvažovat o novelizaci § 8 odst. 2 zákona v tom smyslu, že by došlo ke snížení podpory nutné pro podání návrhu přípravného výboru na konání místního referenda o určitý počet procent. Tento návrh by mohl vést k ulehčení samotného vyhlášení místního referenda, což je vstupní a esenciální předpoklad jeho platnosti a závaznosti. Dále by bylo možné uvažovat o novelizaci § 5 odst. 1 zákona v tom smyslu, že by se hlasování v místním referendu muselo konat v jednom z víkendových dní, tzn. v sobotu nebo v neděli. Hlasování v místním referendu analogické ostatním řádným volbám, tzn. v pátek od 14.00 do 22.00 a v sobotu od 8.00 do 14.00, by zřejmě nebylo vhodné, a to s ohledem na nákladnost takového řešení pro obce. Dále by bylo možné uvažovat i o novelizaci § 48 odst. 1 a 2 zákona, ve kterých jsou stanovena kvora, která je nutná dosáhnout pro platnost a závaznost místního referenda. Možností by, podle názoru autora, mohlo být vztázení kvor podle § 48 odst. 1 a 2 zákona k § 8 odst. 2 zákona, tzn. stanovení kvor nutných pro platnost a závaznost místního referenda jako koeficientů podpory občanů obce nebo statutárního města nutné pro podání návrhu přípravného výboru na konání místního referenda. Tímto by se otevřel prostor pro to, aby zákon reflektoval faktor velikosti obce co do počtu jejích obyvatel, a také by bylo eliminováno faktické znevýhodnění obyvatel větších obcí nebo statutárních měst. Kvor podle § 48 odst. 1 a 2 zákona určitě nelze snížit na symbolické minimum nebo je zrušit úplně, a to s ohledem na závaznost místního referenda. Navíc, jak teorie³²⁴ správně uvádí, místní referendum není lékem na všechny problémy místní samosprávy, a ne ve všech případech je jeho konání vhodné vzhledem k tomu, že rozhodování jeho prostřednictvím trpí rigiditou, obtížnou změnitelností a nízkou efektivitou. Mnohdy může konání místního referenda také adekvátně nahradit např. provedení odborně garantované ankety nebo sociologického výzkumu. I proto by nebylo vhodné kvora stanovená v § 48 odst. 1 a 2 zákona radikálně snižovat. Radikální snížení kvor podle § 48 odst. 1 a 2 zákona by také mohlo vést k faktické demontáži postavení zastupitelstva obce.

Na druhou stranu musí autor poctivě přiznat, že existuje i poměrně silný argument o tom, že překážka pro dosahování vyššího počtu platných a závazných místních referend může tkvět v něčem jiném, než je účinné znění zákona o místním referendu. Tento argument je vyjádřený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2013 sp. zn. Ars 2/2013-65, ve kterém je uvedeno, že: „... odpůrci přijetí určité otázky položené v referendu mohou mít často primárně zájem na tom, aby referendum nebylo platné, a mohou proto zcela legitimně a logicky vést svoji kampaň právě tím způsobem, aby občany od účasti v referendu odradili. Pouze tehdy, budou-li v konkrétním případě a priori přesvědčeni, že se jedná o natolik přitažlivou otázku, že zákonná účast podmiňující platnost referenda bude splněna, budou i tito odpůrci apelovat na svoje názorové soupeřníky, aby se do referenda aktivně zapojili. Občan, který se k referendu nedostaví, tak tímto svým krokem může vyjadřovat nejen nezájem nad řešenou otázkou, nýbrž také svůj postoj k ní.“ Pokud by tedy bylo akcentováno hledisko atraktivity otázky, o které se místní referendum koná, nebyl by k novelizaci § 48 odst. 1 a 2 zákona podstatný důvod. Zachování úplného statu quo však autor nepovažuje za úplně ideální. Z tvrdých statistických dat totiž jednoznačně vyplývá, že účinné znění § 48 odst. 1 a 2 zákona občany větších obcí a statutárních měst de facto diskriminuje, což je racionálně neodůvodnitelné už s ohledem na to, že § 8 odst. 2

³²⁴ RIGEL, F.: Platnost a závaznost rozhodnutí v místním referendu ve světle zkušeností z praxe. In: Europeanization of the national law, the Lisbon Treaty and some other legal issues. 1. vyd. Brno: Tribun EU, 2008, s. 618–628.

zákonu stanovující minimální limity podpory občanů obce nebo statutárního města nutné pro podání návrhu přípravného výboru na konání místního referenda velikost obce, statutárního města nebo jejich částí co do počtu jejich obyvatel zohledňuje.

Podle názoru autora je nadto nutné reagovat i na výše zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2019 sp. zn. Ars 4/2018-51. Tato reakce by mohla spočívat v novelizaci § 48 odst. 2 a 3 zákona v tom smyslu, že by již nehovořily o hlasování, ale o platném hlasování. Tímto by se napříště zabránilo takovému judikатурnímu výkladu pojmu "účasť oprávněných osob", který by byl způsobilý efektivnost institutu místního referenda negativně ovlivnit, čímž závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2019 sp. zn. Ars 4/2018-51 aktuálně hrozí.

Použitá literatura:

BARTÁKOVÁ, P.: Referenda ve vybraných zemích: Srovnávací studie č. 1.178. 1. vyd. Praha: Parlamentní institut, 2006, 28 s.

BŘEŇ, J.: Místní referendum – nová pravidla pro jeho platnost a závaznost. Deník veřejné správy, 2009 [online]. Dostupné z: <https://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6352602>. [cit. dne 9. 12. 2020].

BUREŠOVÁ, B. – BALÍK, S.: Kdo jsou iniciátoři místních referend v ČR? In: Acta Politologica, 2019, č. 2, s. 18–38 [online]. Dostupné z: https://doi.org/10.14712/1803-8220/30_2018. [cit. dne 9. 12. 2020].

Hlášení Ministerstva vnitra České republiky o místních referendech konaných v letech 2006–2017 [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/47360-mistni-referenda-tabulka-hlaseni-5820352-pdf.aspx>. [cit. dne 9. 12. 2020].

JAREŠ, A. – JUDOVÁ, A.: Místní referendum jako institut přímé demokracie. 1. vyd. Praha: Transparency International – Česká republika, 2017. 34 s. [online]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/wp-content/uploads/M%C3%ADstn%C3%AD-referendum-jako-institut-p%C5%99%C3%ADm%C3%A9-demokracie-2015-2016-CZ.pdf>. [cit. dne 9. 12. 2020].

KOPECKÝ, M.: Zákon o místním referendu. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016. 248 s. ISBN 978-80-87123-26-3.

RIGEL, F.: Platnost a závaznost rozhodnutí v místním referendu ve světle zkušeností z praxe. In: Europeanization of the national law, the Lisbon Treaty and some other legal issues. 1. vyd. Brno: Tribun EU, 2008, s. 618–628.

RIGEL, F.: Ústavní a mezinárodněprávní východiska místního referenda. In: Časopis pro právní vědu a praxi, 2007, č. 4, s. 310–318.

Kontaktní údaje:

JUDr. Martin Škurek, Ph.D.

e-mail: martin.skurek@upol.cz

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

tř. 17 listopadu 8

771 11 Olomouc

Česká republika

KONŠTRUKCIA OTÁZOK V MIESTNOM REFERENDE VO SVETLE ROZHODOVACEJ PRAXE NAJVVYŠŠIEHO SPRÁVNEHO SÚDU ČESKEJ REPUBLIKY

Lukáš Tomaš

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Abstract: The presented paper is focused on the analysis of the decision-making practice of the Supreme Administrative Court of the Czech Republic in matters of construction of local referendum issues. The author focuses on the possibilities of its evaluation in the conditions of the Slovak Republic. It examines the linguistic and content requirements that the case law has formulated in relation to the structural requirements of the questions that are submitted to the inhabitants of the municipality for decision in a local referendum. It focuses on the degree of abstraction and specificity of referendum questions. It deals with the admissibility of their simplification. It examines whether, in the case of a plurality of referendum questions, it is advantageous to formulate a single question with several partial questions, or whether to insist on the formulation of several structurally separate questions. It formulates reflections on the interactions of diction of questions in the local referendum with related referendum institutes.

Abstrakt: Predkladaný príspevok je zameraný na analýzu rozhodovacej praxe Najvyššieho správneho súdu Českej republiky vo veciach konštrukcie otázok miestneho referenda. Autor sa zameriava na možnosti jej zhodnotenia v podmienkach Slovenskej republiky. Skúma lingvistické a obsahové požiadavky, ktoré súdna prax formulovala vo vzťahu k štrukturálnym náležitostiam otázok, ktoré sa obyvateľom obce predkladajú na rozhodnutie v miestnom referende. Pozornosť koncentruje na mieru abstrakcie a konkrétnosti referendových otázok. Zaoberá sa prípustnosťou ich zjednodušenia. Skúma, či je v prípade plurality referendových otázok výhodné formulovať jedinú otázku s viacerými parciálnymi otázkami, alebo či zotrvať na formulovaní viacerých štrukturálne samostatných otázok. Formuluje úvahy o interakciách dikcie otázok v miestnom referende so súvisiacimi referendovými inštitútmi.

Keywords: territorial self - government, direct democracy, local referendum, administrative judiciary, referendum question

Kľúčové slová: územná samospráva, priama demokracia, miestne referendum, správne súdnictvo, referendová otázka

ÚVOD

Miestne referendum predstavuje v kontexte slovenských demokratických tradícií rozhodujúcu formu priameho výkonu územnej samosprávy. Právna úprava miestneho referenda je však pomerne rámcová. Popri ústavnej zmienke (čl. 67 Ústavy SR)³²⁵ a ustanovení § 11a zákona o obecnom zriadení³²⁶ nie je na celoštátnej úrovni prijatá podrobná úprava výkonu miestneho referenda. Ide o nedostatok platného právneho stavu. Legislatívna nečinnosť (respektíve nedostatočná legislatívna aktivita) v tejto oblasti bola podrobená konštruktívnej kritike aj v aktuálnej rozhodovacej praxi Ústavného súdu SR (pozri napr. nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 4/2016 zo dňa 10. mája 2017).

Medzi právne neregulované otázky miestneho referenda patrí aj vymedzenie vecných (obsahových) a formálnych (štrukturálnych) požiadaviek na referendové otázky. Slovenská právna úprava neobsahuje pozitívne alebo negatívne charakteristiky otázok, na ktoré obyvateľ obce odpovedá v miestnom referende. To predstavuje rozdiel v porovnaní s úpravami niektorých okolitých krajín. Tak napríklad v Českej republike platný zákon o miestnom referende³²⁷ v § 7 písm. d) ustanovuje, že otázka v miestnom referende nesmie byť v rozpore s právnymi predpismi; podľa § 7 písm. e) tohto zákona otázka v miestnom referende nesmie byť totožná ani s otázkou, o ktorej sa rozhoduje v osobitnom konaní. Formálna požiadavka zákona o miestnom referende spočíva v imperatívne jednoznačného položenia otázky tak, aby na ňu bolo možné odpovedať slovom „áno“ alebo slovom „nie“ (§ 8 ods. 3 zákona o miestnom referende).

Spôsoby konštrukcie referendových otázok sú ponechané na právnu doktrínu, súdnu a inú aplikačnú (najmä komunálnu) prax. Výdatné výsledky vyplývajú najmä z rozhodovacej činnosti Najvyššieho správneho súdu Českej republiky (ďalej len „Najvyšší správny súd ČR“). Treba zohľadniť, že tieto závery sú formulované v nadväznosti na existenciu právomoci správneho súdu vyhlásiť miestne referendum za splnenia zákonom predvídaných podmienok. Takáto úprava v podmienkach SR neexistuje, čo však nevylučuje možnosť zohľadnenie niektorých českých judikatúrnych záverov³²⁸ v procese konštruovania referendových otázok oprávnenými subjektmi (petičný výbor, obecné zastupiteľstvo) podľa slovenskej úpravy. Príspevok je zameraný na analýzu niektorých rozhodnutí, v ktorých

³²⁵ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších ústavných zákonov. Bližšie BRÖSTL, A. Základy štátovedy, s. 67 a nasl.; TRELLOVÁ, L. Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy, s. 137 a nasl.

³²⁶ Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Bližšie KRUNKOVÁ, A. Referendum na lokálnej úrovni v Slovenskej republike, s. 133 – 143.; TEKELI, J. Miestne referendum ako prejav práva občanov zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo, s. 271 – 276.

³²⁷ Zákon č. 22/2004 Sb. o miestnom referende.

³²⁸ K významu súdnych rozhodnutí v kontinentálnej právnej kultúre DOBROVIČOVÁ, G. Teória práva, s. 60.

sa Najvyšší správný súd ČR vyjadril k problematike štruktúry (konštrukcie) otázok položených v miestnom referende. Cieľom autora je preskúmať použiteľnosť judikatúrnych záverov českej decíznej praxe v podmienkach SR.

1. KONŠTRUKCIA OTÁZOK V MIESTNOM REFERENDE VO SVETLE ROZHODOVACEJ PRAXE NAJVYŠŠIEHO SPRÁVNEHO SÚDU ČESKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správný súd ČR sa vyjadril k viacerým aspektom konštrukcie otázok miestneho referenda. Tieto závery možno v podmienkach SR aplikovať najmä na formálnu štruktúru otázky položenej v miestnom referende.

Ako vyplýva z rozsudku Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. Ars 2/2012 zo dňa 31. októbra 2012, pri konštruovaní referendovej otázky treba dbať o aspekt (i) lingvistický a (ii) obsahový. V konečnom dôsledku sa oba aspekty prelínajú. Niekedy nemožno celkom presne identifikovať, či dodržanie určitej náležitosti referendovej otázky determinuje lingvistické alebo obsahové kritérium.

Dodržanie lingvistickej požiadavky súvisí s jednoznačnosťou referendovej otázky. Položená otázka musí byť formulovaná jednoznačne tak, aby na ňu bolo možné odpovedať slovom „áno“ alebo „nie“. Uvedené vyplýva v SR zo zaužívanej praxe a doktríny, v ČR priamo z normatívnej regulácie. Referendová otázka musí byť formulovaná ako zisťovacia otázka. Musí ísť o otázku, ktorú možno zodpovedať výlučne výberom niektorej z alternatív „áno“ alebo „nie“. Tretia možnosť odpovede nemôže existovať (tertium datur non existit). Nie je prípustné položiť referendovú otázku vo forme doplňovacej otázky, t. j. otázky, na ktorú by nebolo možné odpovedať slovom „áno“ alebo slovom „nie“. Pri doplňovacej otázke by odpoveď vyžadovala doplnenie určitej chýbajúcej informácie. Otázku nemožno formulovať ani tak, aby sa odpoveď mohla vecne naviazať na splnenie určitej podmienky. Nemožno odpovedať „šťastí áno“ alebo „šťastí nie“.

Nemožnosť odpovedať na otázku spôsobom „áno“ alebo „nie“ nemožno vykladať extenzívne. Postačí, ak petičný výbor, prípadne obecné zastupiteľstvo, použije jednoduchý test možnosti odpovede „áno“ alebo „nie“. Jeho pozitívny výsledok indikuje jednoznačnosť otázky. Nemožnosť odpovedať spôsobom „áno“ alebo „nie“ by sa nemala dovodiť len zo subjektívnej domnienky o neurčitosti položenej otázky v prípade, ak je otázka objektívne zisťovacej povahy (porovnaj primerane rozsudky Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. Ars 3/2013 zo dňa 13. novembra 2013, sp. zn. Ars 2/2017 zo dňa 31. augusta 2017).

Domnievam sa, že neprípustnosť doplňovacej otázky nevyklučuje, aby bol v rámci konštrukcie zisťovacej otázky do zátvorky doplnený vysvetľujúci text. Uvedené by však podľa môjho názoru nemalo byť celkom pravidelným javom.

Nejednoznačnosť otázky v miestnom referende nespôsobuje podľa rozsudku Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. Ars 4/2020 zo dňa 30. septembra 2020 ani fragmentácia otázky na dve časti, kde jedna časť je hlavnou časťou druhá časť doplnkovou. Ide o prípady, kedy formulovaná otázka obsahuje časť s výlučne doplnkovou funkciou (napr. časť referendovej otázky „neboli predané“ v referendovej otázke „súhlasíte, aby byty vo vlastníctve obce A. zostali naďalej majetkom obce a neboli predané?“). Doplnková časť otázky môže s ohľadom na povahu prípadu ukotviť hlavnú časť referendovej otázky (v tomto prípade „súhlasíte, aby byty vo vlastníctve obce A. zostali naďalej majetkom obce“) do kontextu spoločenskej diskusie o riešenom probléme. Súd však v konkrétnom prípade judikoval, že doplnok otázky je redundantný, keďže jeho obsah vyplýva už z hlavnej časti položenej otázky (ak byty majú ostať naďalej vo vlastníctve obce A., je logické, že ich nemožno prediť). Možno uvažovať, či rozdelenie referendovej otázky na hlavnú časť a doplnkovú časť do istej miery nekoliduje s nemožnosťou položiť sugestívnu otázku (pozri nižšie). Domnievam sa, že voľba takejto formulácie otázky by mala byť dobre zvážená a obozretná.

Z doktríny Najvyššieho správneho súdu ČR vyplýva, že pri úvahách o dostatočnej jednoznačnosti položenej otázky nemožno použiť rigorózne oko právne znalej osoby. Prílišný formalizmus nie je v záujme úspešnosti vykonania miestneho referenda namiesto; mohol by viesť k zúženiu priestoru pre vyjadrenie vôle obyvateľov obce o miestnych záležitostiach a k neprípustnej deštrukcii účelu miestneho referenda. Žiaden pojem, prípadne slovné spojenie, totiž nemožno formulovať tak, aby ho nebolo možné napadnúť z pozícií právneho alebo logického formalizmu. Táto vlastnosť jazyka platí o to viac v permanentne sa rozvíjajúcom a komplikujúcom právnom systéme modernej spoločnosti. Absolútna lingvistická jednoznačnosť referendovej otázky je skôr ideálom, ktorému sa možno v procese formulovania otázky viac alebo menej priblížiť (okolo ktorého možno oscilovať), nie ho perfektne naplniť. Ani lingvistická veda niekedy neponúka jednotné riešenia. Súdna prax akcentuje, že živá jazyková realita je často kolísavá. Najvyšší správný súd ČR inštruktívne vysvetľuje, že právnické oko aj v jednoduchej vete „Tak nám zabili Ferdinanda“ nájde mnohovýznamovosť. Takýto právno-formalistický prístup nie je možné pri konštruovaní referendovej otázky dosť dobre použiť. V súdnej praxi sa odkazuje na potrebu zohľadnenia pohľadu bežného obyvateľa obce (reasonable person), ktorý hlasuje v miestnom referende. Z komparatívneho hľadiska možno poukázať na potrebu dbania o naplnenie podobnej požiadavky v procese tvorby práva. Pavel Holländer poukazuje na inštitucionálne vytvorenú funkciu buta ember, ktorá existovala v časoch Márie Terézie. Touto funkciou bol poverený človek priemernej inteligencie a základného vzdelania. Jeho úloha spočívala v tom, že čítal návrhy právnych textov a následne pred zvláštnou komisiou oznamoval ich obsah svojimi slovami. Ak jeho správa nebola adekvátna skutočnému obsahu návrhu, komisia uznala návrh za príliš nezrozumiteľný, čoho dôsledkom bolo vrátenie spracovateľovi so zachovaním následného opätovného potvrdzovania.³²⁹ Domnievam sa, že v záujme úspešnosti miestneho referenda by malo význam zamýšľanú otázku predložiť vopred na prečítanie priemernému (bežnému) človeku, ktorý je nadaný oprávnením hlasovať v miestnom referende. Vykonať by tak mal subjekt, ktorý iniciuje miestne referendum (petičný výbor, obecné zastupiteľstvo). Pokiaľ by táto osoba otázke nerozumela, bolo by vhodné ju preformulovať. Modifikovaná otázka by sa mala opätovne predložiť zvolenej osobe, pričom tento kolobeh by sa mohol opakovať dovtedy, kým by otázka nebola dostatočne zrozumiteľná bežnému človeku bez právnického vzdelania. Dodržanie tohto postupu by bolo v záujme subjektu, od ktorého vyšiel impulz na predloženie určitej veci do procesu hlasovania obyvateľov obce. Opak by mohol mať za následok neplatnosť výsledkov miestneho referenda z dôvodu nedostatočného porozumenia veci, o ktorej sa má miestnym referendom rozhodnúť.

³²⁹ HOLLÄNDER, P. Interpretácia práva. Dostupné online https://www.ja-sr.sk/files/Interpretacia_prava.pdf, s. 2.

Bežný obyvateľ obce hlasujúci v miestnom referende z formulácie referendových otázok musí vedieť (i) o čom rozhoduje (predmet miestneho referenda), (ii) čoho sa otázka týka (predmet referendovej otázky) a zo znenia položenej otázky musí byť schopný (iii) porozumieť dôsledkom svojho súhlasu alebo nesúhlasu s ňou. Ďalej je žiaduce, aby referendová otázka bola (i) primerane stručná, (ii) prehľadná a (iii) syntakticky nekomplikovaná (rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR Ars 2/2012 zo dňa 31. októbra 2012). Je vhodné, aby otázka bola formulovaná (i) stručne, (ii) výstižne a (iii) zrozumiteľne (rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR Ars 3/2013 zo dňa 13. novembra 2013). Uvedené požiadavky neznamenajú výluku v podobe nemožnosti formulácie dlhšej a rozumne zložitejšej otázky (napr. vo forme zloženej vety, súvetia). Niektoré zložité komunálne problémy je obťažné formulovať v jednoduchej vete. Najvyšší správny súd ČR je názoru, že nejednoznačnosť položenej otázky je problémom vtedy, ak dosiahne určitú kvalitatívnu intenzitu. Jej zákonným dôsledkom môže byť mätúca alebo viacznačná interpretácia z pohľadu bežného adresáta už pri prvom čítaní referendovej otázky. Nejednoznačnosť, zmätoknosť, prípadne mnohovýznamovosť položenej otázky môže v podmienkach SR prispieť k neplatnosti výsledkov miestneho referenda.

Pokiaľ ide o obsahové hľadisko, judikatúra Najvyššieho správneho súdu ČR pripúšťa určité zjednodušenie formulácie položenej otázky v porovnaní s realitou objektívneho sveta. Zjednodušenie je zákonným dôsledkom možnosti použitia abstraktnejších pojmov na účel porozumenia referendovej otázky bežným obyvateľom obce. Možno poukázať na prirovnanie miestneho referenda k názorovému barometru preferencií obyvateľov obce (pripustenie primeranej abstrakcie referendovej otázky), pričom až po súhlase objektivizovanom vo výsledku miestneho referenda sa začnú realizovať konkrétne kroky (požiadavka konkrétnosti; porov. rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. Ars 3/2013 zo dňa 13. novembra 2013). V referendovej otázke tak nemusí byť identifikovaný napr. konkrétny projekt, postačí uviesť konkrétny zámer (porov. napr. rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. Ars 3/2013 zo dňa 13. novembra 2013, rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. Ars 2/2017 zo dňa 31. augusta 2017), pričom vypracovanie projektu sa bude realizovať vo vecnej a časovej nadväznosti na pozitívny výsledok miestneho referenda.

Limitom zjednodušenia konštrukcie referendovej otázky je potreba zachovania relatívne presného významu otázky. Relatívne presným významom treba rozumieť význam, ktorý neumožňuje konkurujúcu interpretáciu otázky (mnohoznačný výklad). Je potrebné hľadať rozumný balans medzi simplifikáciou, súvisiacou mierou všeobecnosti referendovej otázky a potrebou zachovania relatívnej miery jej konkrétnosti. Tieto okolnosti do určitej miery závisia od miestnych podmienok. Nie je možné ich vyjadriť paušálne. Tieto úvahy potvrdzuje rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. Ars 2/2017 zo dňa 31. augusta 2017, kde Najvyšší správny súd ČR akcentuje potrebu zohľadňovania (i) miestnych realít, (ii) verejnej diskusie, prípadne (iii) ďalších faktorov. Nie je vylúčené, aby totožná referendová otázka bola v pomeroch jednej obce nedostatočne formulovaná, pričom v inej obce by bolo jej znenie plne postačujúce.

Zovšeobecnenie referendovej otázky ohraničuje i snaha o účinnú kontrolu realizácie výsledku miestneho referenda zo strany obyvateľov obce. Ide o významný limit, a to i napriek tomu, že výsledok miestneho referenda nezakladá v podmienkach Slovenskej republiky pre orgány obce právny záväzok. Najmä petičný výbor si pri voľbe miery konkrétnosti referendovej otázky musí byť vedomý priamej úmery „čím väčšia konkrétnosť položenej otázky, tým účinnejšia občianska kontrola“. Príliš voľné formulovanie otázky môže mať za následok obťažnosť kontroly reflektovania verejnej mienky orgánmi obce (porovnaj primerane rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. Ars 11/2014 zo dňa 5. marca 2015).

Otázka položená v miestnom referende nesmie byť mätúca. Príkladom zmätocnej formulácie môže byť vnútorná rozpornosť položenej otázky. Referendová otázka nesmie obyvateľov obce dezinformovať o predmete miestneho referenda. Judikatúra nepripúšťa ani polozenie otázky kapcióznej (úskočnej) alebo sugestívnej (otázka, v ktorej je vopred naznačená odpoveď, ktorá sa iniciátorom miestneho referenda preferuje).³³⁰

Osobitnú pozornosť venovali sudy použitiu termínu „najmä“ (v českom jazyku „zejména“) v otázke položenej v miestnom referende (rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. Ars 2/2012 zo dňa 31. októbra 2012). Najvyšší správny súd ČR dovodil, že ani taká otázka nie je vylúčená. Kritériá uvedené v demonštratívnom výpočte, ktorý nasleduje za časťou „najmä“, sa mienia v procese realizácie výsledku miestneho referenda zohľadniť prioritne. Časť „najmä“ vytvára priestor pre určitú mieru voľnosti pri vykonávaní výsledku miestneho referenda. Nie je tak vylúčené, aby sa následne (ex post) zohľadnili aj iné (vedľajšie) kritériá, ktoré referendová otázka neimplikovala. Demonštratívnosť nemožno stotožniť s nejednoznačnosťou alebo nedostatkom konkrétnosti otázky položenej v miestnom referende.

V aplikačnej praxi miestneho referenda sa nezriedka predkladá na posúdenie vec, ktorá je obsahovo pomerne obsiahla. Toho dôsledkom môže byť formulovanie (i) viacerých štruktúrne samostatných otázok, prípadne (ii) jedinej otázky systematicky členenej na viaceru časť.

Ak sa v miestnom referende rozhoduje o viacerých samostatných otázkach, zo súdnej praxe vyplývajú závery týkajúce sa vzájomného vzťahu otázok. Otázky sa nesmú vo vzájomnom vzťahu vylučovať a pôsobiť navodne. Nie je vylúčené, aby otázky boli vo vzťahu všeobecného a osobitného (rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR sp. zn. Ars 2/2012 zo dňa 31. októbra 2012).

Najvyšší správny súd ČR v rozsudku sp. zn. Ars 4/2015 zo dňa 17. marca 2016 nevylúčil ani polozenie jedinej otázky zloženej z viacerých častí (Např. „Súhlasíte, aby (i) sa pozemok X. používal naďalej na doterajšie účely, ďalej, aby (ii) sa pozemok Y. používal naďalej na doterajšie účely, ďalej, aby sa (iii) pozemok Z. používal na doterajšie účely?“). Na takto formulovanú otázku sa odpovedá jediným slovom („áno“ alebo „nie“) ako na celok (un bloc). Hlasujúci obyvateľ obce sa teda môže rozhodnúť pre určitú (zápornú) odpoveď nielen v prípade nesúhlasu s referendovou otázkou ako celkom, ale i vtedy, ak nesúhlasí len s jednou, prípadne viacerými jej časťami („podotázkami“). Kladná odpoveď na otázku ako celok (un bloc) je však možná len v prípade, ak adresát otázky súhlasí so všetkými časťami referendovej otázky. Takáto konštrukcia je nanajvýš nepraktická. Nie je na prospech platnosti

³³⁰ Porovnaj ČOPKO, P. Dokazovanie. In OLEJ, J. – ROMŽA, S. – ČOPKO, P. – PUCHALLA, M. Trestné právo procesné. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2013, s. 119.

výsledkov miestneho referenda, pretože jej negatívnym dôsledkom môže byť nedostatočná účasť na miestnom referende. Môže nastať situácia, že obyvatelia obce sa miestneho referenda o jedinej položenej otázke nezúčastnia, lebo nebudú mať záujem odpovedať na všetky časti jedinej referendovej otázky rovnakým spôsobom (kladne alebo záporne). Subjekty participujúce na miestnom referende môžu mať právny záujem odpovedať diferentne na jednotlivé časti otázky. Konštruovanie jedinej otázky zloženej z viacerých častí to vylučuje (nepripúšťa sa odpoveď „sčasti áno“ a „sčasti nie“), kým polozenie viacerých formálne oddelených otázok takýto postup pripúšťa. Najvyšší správny súd ČR v rozsudku sp. zn. Ars 4/2015 zo dňa 17. marca 2016 a Krajský súd v Prahe v uznesení sp. zn. 50A 5/2015 zo dňa 25. júna 2015 lapidárne podotýkajú, že polozenie jedinej vnútorne členenej otázky nie je nesprávne. Samo o sebe neznamená neurčitosť, komplikovanosť a zmatečnú dikciu otázky. Značí však nanajvyšší riskantný postup subjektu referendálnej iniciatívy. Jeho dôsledkom môže byť neplatnosť výsledkov miestneho referenda.

Vplyv (ne)vhodnosti zvolenej formulácie referendovej otázky možno v konečnom dôsledku badať najmä v (ne)platnosti výsledkov miestneho referenda. Subjekty hlasujúce v miestnom referende sa rozhodujú o tom, ako budú hlasovať, podľa formulácie položenej otázky. Najvyšší správny súd ČR v rozsudku sp. zn. Ars 4/2012 zo dňa 31. októbra 2012 úvahy o interakciách dikcie otázky položenej v miestnom referende výdatne rozvíja. Uvádza, že konštrukcia otázky má zásadný vplyv na referendovú kampaň odporcov a priaznivcov ponúkaných riešení, ktorí sa zverejnením a prezentáciou argumentov snažia obyvateľov obce nadaných právom hlasovať v miestnom referende presvedčiť o ich správnosti alebo nesprávnosti. Nevyhnutným predpokladom preto, aby sa obyvateľ obce mohol zodpovedne rozhodnúť, akým spôsobom bude v miestnom referende hlasovať, musí byť znenie položenej otázky, z ktorého je zrejmé, o čom sa hlasuje. Napríklad odporcovia položenej referendovej otázky môžu mať záujem na tom, aby miestne referendum nebolo platné, a preto môžu celkom legitímne a logicky viesť kampaň spôsobom, ktorý obyvateľov obce odradí od účasti na miestnom referende. Ak budú títo odporcovia v konkrétnom prípade presvedčení o „príťažlivosti“ položenej otázky, čoho dôsledkom môže byť platnosť výsledkov miestneho referenda, môžu apelovať na osoby rovnakého názoru, aby na miestnom referende participovali a hlasovali záporne. Domnievam sa, že tu spôsob voľby dikcie referendovej otázky spôsobuje účinky ex ante. Účinky, ktoré nastávajú vo vzťahu k referendovej kampani, z časového hľadiska predchádzajú účinky vo vzťahu k (ne)platnosti výsledkov miestneho referenda. To, ako iniciátor miestneho referenda sformuluje otázku, vyvoláva aj účinky ex post. Najmä miera konkretizácie a všeobecnosti referendovej otázky determinuje rozsah kontroly realizácie výsledku miestneho referenda personálnym substrátom obce (pozri vyššie). Tieto účinky nastávajú v prípade platných výsledkov miestneho referenda, a to následne (ex post).

ZÁVER

Právna úprava slovenského obecného zriadenia nevymedzuje náležitosti, ktoré by mal iniciátor miestneho referenda reflektovať v procese tvorby referendových otázok. I prax slovenských súdov je v tejto veci nedostatočná. Obe absencie kauzálne súvisia s tým, že platná právna úprava nereguluje možnosť správnej súdnej ochrany petičného výboru vo veciach miestneho referenda (porovnaj napr. § 57 zákona o miestnom referende). Domnievam sa, že útržkovitej slovenskej úprave miestneho referenda by prospelo, ak by zákonodarca po vzore českej právnej úpravy³³¹ de lege ferenda normoval náležitosti otázok položených v miestnom referende. Ideálna by bola kombinácia negatívneho a pozitívneho spôsobu výpočtu požiadaviek. Ak by zákon v nadväznosti nato upravil i možnosť súdnej ochrany petičného výboru (napr. po vzore českej právnej úpravy), prospelo by to vytváraniu a postupnému ustáľovaniu rozhodovacích línií najvyšších správnych súdnych autorít.

Závery českej súdnej praxe súvisiace s otázkami miestneho referenda sú v slovenských podmienkach de lege lata využiteľné len obmedzene. Pre absenciu procesného postupu ochrany petičného výboru v správnom súdnictve môžu byť reflektované, zhodnocované, dotvárané, materiálne prispôbované a formálne precizované v praxi našich správnych súdov len obmedzene. Správne súdy nemajú veľa možností vyjadriť sa k uvedenej problematike. Zohľadňovať ich však môžu subjekty nadané možnosťou procesne predpísaným spôsobom iniciovať miestne referendum. V tom možno hľadať a nachádzať náležitý význam i odôvodnenú potrebu zhodnocovania doktrín Najvyššieho správneho súdu ČR vo veci konštrukcie otázok miestneho referenda v podmienkach SR.

Použitá literatúra:

BRÖSTL, A. a kol.: Základy štátovedy. 2. vyd. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2004. 190 s. ISBN 80-7097-558-X.

BRÖSTL, A. a kol.: Teória práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 199 s. ISBN 978-80-7380-425-1.

TRELLOVÁ, L.: Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. 228 s. ISBN 978-80-8168-842-3.

OLEJ, J. – ROMŽA, S. – ČOPKO, P. – PUCHALLA, M.: Trestné právo procesné. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2013, 300 s. ISBN 978-80-7097-965-5.

BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M.: Vplyv referenda na zvýšenie demokratickej legitimity ústavných zmien - Návrhy de constitutione ferenda v kontexte československých ústavných dejín. In GRANT journal : European Grant Projects, Results, Research & Development, Science : Peer-Reviewed Scientific Journal. 2019, č. 2, s. 35 – 40. ISSN 1805-062X.

HOFFMANN, M.: Všeobecne záväzné nariadenia obcí – nové pohľady. In VERNARSKÝ, M. – KRÁL, R. – MITAL', O. – VOLOCHOVÁ, J. (ed.) Kompetencie obecnej samosprávy a podiel štátu na ich uskutočňovaní. Recenzovaný zborník

³³¹ Podobné odporúčania nasmerované zákonodarcovi nie sú vo verejnoprávnej doktríne výnimočné, ojedinelé (pozri napr. HOFFMANN, M., Všeobecne záväzné nariadenia obcí – nové pohľady, s. 165; MICHALOV, L. Stav a perspektívy väznenstva Slovenskej republiky, s. 1380.; ŠTRKOLEC, M. Obete trestných činov a poškodení trestným činom – stav de lege lata a návrhy de lege ferenda, s. 226 a nasl.). Z hľadiska tvorby práva je potrebné povzdychnúť, že zákonodarca sa nimi zapodieva len málo a priveľmi ich v legislatívnej praxi nezahodnocuje.

vedeckých prác z vedeckého seminára realizovaného v rámci riešenia projektu VEGA 1/0367/9 „Kompetencie územnej samosprávy a podiel štátu na ich uskutočňovaní“. Košice: ŠafárikPress, 2019. s. 164 – 173. ISBN 978-80-8152-782-1.

HOLLÄNDER, P.: Interpretácia práva. Dostupné online https://www.ja-sr.sk/files/Interpretacia_prava.pdf, s. 2.

KRUNKOVÁ, A.: Referendum na lokálnej úrovni v Slovenskej republike. In *Studia Prawnoustrojowe*, 2013, č. 21, s. 133–143. ISSN 1644-0412.

MICHAĽOV, L.: Stav a perspektívy väzenstva Slovenskej republiky. In *QUAERE 2020* : recenzovaný zborník príspevků interdisciplinárni mezinárodní vědecké konference doktorandů a odborných asistentů, Hradec Králové, 22. - 26. 6.2020. Hradec Králové: Magnanimitas akademické sdružení, 2020. s. 1373 – 1382. ISBN 9788087952320.

SOKOL, M. „Osoba so zdravotným postihnutím“ – hra s pojmi v práve. In *Ochrana (duševného) zdravia zamestnanca*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2019, s. 41 – 49. ISBN 978-80-8152-626-8.

ŠTRKOLEC, M.: Obete trestných činov a poškodení trestným činom – stav de lege lata a návrhy de lege ferenda. In *Bratislavské právnické fórum 2018: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Bratislava: Právnická fakulta UK, 2018, s. 222 – 231. ISBN 9788071604747.

TEKELI, J.: Miestne referendum ako prejav práva občanov zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo. In *Teória a prax verejnej správy: zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou organizovanej Fakultou verejnej správy UPJŠ v Košiciach* : 16.-17.október 2008, Košice. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, s. 271–276. ISBN 9788070977361.

Kontaktné údaje:

Mgr. Lukáš Tomaš

lukas.tomas@student.upjs.sk

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Ústav teórie práva Gustava Radbrucha

Kováčska 26

040 75 Košice

Slovenská republika

MÔŽE SA SLOVENSKO INŠPIROVAŤ Z ÚPRAVY LOKÁLNEJ PRIAMEJ DEMOKRACIE V EURÓPE?³³²

Lívia Trellová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: In the article, the author points out the importance of the institute of local referendum using the example of low use of this institute in the Slovak Republic. The institute of a referendum enables the inhabitants of administrative-territorial units in a given state to have the opportunity to participate in resolving issues related to local politics and their personal life within the municipality. The article examines the areas that need to be legally regulated so that this institute is used more in practice, while pointing to the examples of European states. The aim of the author is to open a professional discussion on the topic of effective legal regulation of the local referendum and to briefly outline the problematic aspects of the existing Slovak legislation.

Abstrakt: Autorka v príspevku poukazuje na význam inštitútu miestneho referenda na pozadí jeho nízkeho využívania v Slovenskej republike. Práve prostredníctvom inštitútu referenda sa pre obyvateľov administratívno-teritoriálnych jednotiek v danom štáte vytvára možnosť podieľať sa na riešení otázok, ktoré súvisia s miestnou politikou a ich osobným životom v rámci municipality. V článku sa skúmajú oblasti, ktoré je nutné právne regulovať tak, aby tento inštitút bol v praxi viac využívaný a poukazuje pritom na príklady európskych štátov. Cieľom autorky je otvoriť odbornú diskusiu na tému efektívna právna regulácia miestneho referenda a stručne načrtnúť problematiku existujúcej slovenskej právnej úpravy.

Keywords: municipality, direct democracy, local referendum, European countries

Kľúčové slová: municipalita, priama demokracia, miestne referendum, európske krajiny

ÚVOD

V súčasnosti panuje v spoločnosti pocit, že obyvatelia sú oddelení od zastupiteľských inštitúcií a nachádzajú sa akoby mimo diania demokratických rozhodovacích procesov. Je to spojené so spoločensky hlboko zakorenеным pocitom politickej nespokojnosti a istej miery spoločenského skepticizmu. Ide zrejme o prejav dlhodobej nespokojnosti obyvateľov so spôsobmi uskutočňovania demokracie a rovnako aj prejav krízy dôvery v inštitúcie. Predmetom spoločenských debát a odborných diskusií ostáva dlhodobá otázka, či to spôsobuje transformácia, ktorej podľahla spoločnosť, alebo ide skôr o univerzálnu nespokojnosť v celej spoločnosti podmienenú politickým a spoločenským dianím vo svete a úpadkom dôvery v politických lídrov.

Predmetom nášho skúmania je dobre známy a pomerne odskúšaný inštitút, ktorý zároveň vyvoláva dlhodobé debaty a je do istej miery kontroverzne chápaný. Ide o formu priamej demokracie v podobe inštitútu referenda. Na priamu demokraciu sa zvykne nahliadať ako na najčistejšiu formu demokracie. Priama demokracia je vnímaná ako spôsob kedy má občan možnosť priamo ovplyvniť obsah prijímaných politických rozhodnutí, ako aj efektívne kontrolovať takto ich prijatie. Jedným z nástrojov realizácie priamej demokracie je inštitút referenda. Termín „referendum“, ktorý sa zdá že prvýkrát objavil v Švajčiarsku v 16. stor. sa všeobecne zvykne používať v tom zmysle, že zahŕňa v sebe všetky typy ľudového hlasovania týkajúci sa otázky alebo politiky. Niektorí vedci alebo inštitúty, ako napr. Initiative and Referendum Institute (IRI)³³³ preferujú dvojaké označenie ako „referendá a iniciatívy“ s tým, že posledné uvedené vyjadruje konzultácie iniciované ľudovými menšinami.³³⁴ V prípade referenda možno na príkladoch dlhodobej praxe jeho využívanie v Európe, aj vo svete, sledovať rozdielnu úspešnosť jeho využitia. Cieľom tohto príspevku je na niekoľkých príkladoch z Európy poukázať na možné spôsoby úpravy, výhody a pozítiva tohto inštitútu pri jeho realizácii a rovnako odkázať aj na súvisiace negatíva. Závery z tohto príspevku môžu poslúžiť ako podnety na ďalšiu diskusiu k tejto téme a možným návrhom vylepšenia úpravy a využitia referenda na miestnej úrovni.

Ešte pred analýzou inštitútu referenda pomocou príkladov z právnej úpravy vybraných krajín Európy, stojí možno za zmienku, zamyslieť sa nad inštitútom referenda na lokálnej úrovni z pohľadu vnímania jeho významu zo strany jeho účastníkov, t.j. elektorátu. Celoštátne referendum spravidla vyvoláva veľký záujem v spoločnosti, keďže sa predpokladá, že jeho predmetom sú otázky, ktoré sú zásadného významu pre celú spoločnosť a jeho výsledok môže mať dokonca dosah na legislatívu daného štátu. Veľakrát tu vzniká priestor na kritickú úvahu a s ňou spojený výber a voľbu z ponúknutých možností, pričom sa predpokladá, že ide aj o reakciu voliča na spravidelnú kampaň. Naproti tomu referendum na nižšej vnútroštátnej úrovni v zmysle na regionálnej alebo lokálnej úrovni je považované akoby za menej dôležité, resp. sú vnímané samotnými občanmi ako druhoradé. Takéto tzv. „druhoradé referendum“ ako nástroj priamej demokracie uskutočnený na regionálnej alebo lokálnej úrovni v štáte, je občanmi niekedy vnímané ako proces, kde je pre nich v stávke menej v porovnaní s celoštátnym referendom. Teoreticky by sa to mohlo dať zdôvodniť nasledovnými argumentmi: i) je tu menej stimulov prísť voliť, keďže tlak na obyvateľov voliť v danej oblasti

³³² Príspevok bol vypracovaný v rámci projektu VEGA 1/0757/20 Prostriedky priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí.

³³³ Pozri: <http://www.iandrinstitute.org/>

³³⁴ MOREL, L. – QVORTRUP, M.: Local referendums from: The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy, New York: Routledge, 2018, s. 28.

nie je taký veľký ako pri celoštátnom referende, ii) je to slobodnejší pocit mať možnosť rozhodnúť sa, či sa obyvateľ zúčastní alebo nie, lebo v hre sú otázky lokálneho významu a s lokálnym dopadom, iii) pokiaľ ide o zozbieranie a použitie informácií k danej otázke ako predmete referenda je to menej náročné a rozhodnutie menej významné z pohľadu rozhodovania v celej spoločnosti, iv) v prípade neúspešných celoštátnych referend, je predpoklad výrazného oslabenia vôle obyvateľov participovať na lokálnom referende, keďže sa predpokladá po vzore celoštátneho referenda jeho neúspech, v) nie každá krajina sa historicky vysporiadala s použitím celoštátneho referenda v minulosti, čo sa odzrkadľuje na súčasnom prístupe k tomuto inštitútu a jeho možnostiam využitia aj na lokálnej úrovni (napr. Nemecko, či Rakúsko). Ako sme už uviedli je navyše voličské správanie v tzv. druhoradom referende v rozhodujúcej miere ovplyvnené voličským správaním v celoštátnom referende. Ak sa dokonca v tom lokálnom referende rieši otázka, ktorá vie byť istým spôsobom spojená s celoštátnym vnímaním problému, voliči to môžu využiť ako príležitosť prejavíť svoju podporu alebo naopak svoj protest proti vládnucej administratíve.

V rámci uvedenej úvahy je však nutné spomenúť aj to, že obyvatelia danej lokality, regiónu by mali práve vzhľadom na miestny význam danej referendovej otázky a jej dopad, naopak uprednostniť miestne referendum a mať záujem sa na ňom zúčastniť. Niekedy si obyvatelia akoby neuvedomujú význam miestneho referenda a jeho priamu súvislosť s ich územnou samosprávou, čo podmieňuje aj kvalitu podmienok ich života. Riešenie miestnych problémov na miestnej úrovni je cieľom práce na úrovni municipality (obce), ale tiež má za úlohu robiť istým spôsobom mediátora medzi touto úrovňou v štáte a „vzdialenejšou“ celoštátnou úrovňou. V súčasnosti badáme vo viacerých demokratických európskych štátoch silnejúce nálady posilňovať centrálnu vládu na úkor jednotiek územnej samosprávy, čo nie vždy je v súlade s koncepciou decentralizácie moci v demokratickom štáte. Aj v tomto smere je miestne referendum akoby ďalšia poistka demokracie a právneho štátu.

V európskom kontexte T. Schiller uvádza, že riešenie miestnej politiky a miestnej demokracie nadobudlo význam v posledných dvoch alebo troch desaťročiach, kedy sa diskutovalo a praktizovalo veľa reforiem miestnej samosprávy. Zahŕňalo to na jednej strane rozširovanie infraštruktúry a sociálnych služieb v municipalitách, a ako ich efektívnejšie realizovať, napr. profesionalizáciou alebo privatizáciou služieb. To bolo často sprevádzané zväčšením veľkosti municipálnych jednotiek, ktoré často viedlo ku konfliktom o komunálnych zlúčeniach. Na druhej strane sa skúmalo mnoho foriem rozšírenia politickej účasti a aktivizácie skupín občianskej spoločnosti. Širšie koncepcie účasti niekedy zahŕňali aj zvýšenie vplyvu občanov priamymi voľbami starostov a priamou demokraciou vo forme iniciatív a referend. Je zrejmé, že priama demokracia bola uznaná ako hodnotná pre účasť jednotlivých občanov a ako nástroj podpory miestnej demokracie vo všeobecnosti. Je zrejmé, že priama demokracia bola uznaná ako hodnotná pre účasť jednotlivých občanov a ako nástroj podpory miestnej demokracie vo všeobecnosti.³³⁵

Existuje viacero dôvodov prečo sa bližšie venovať priamej demokracii v kontexte miestnej politiky. Nakoľko majú štáty miestnu štátnu správu (ako miestnu úroveň správy) a tiež samosprávu, predstavujú lokálni politici a lokálna politika dôležitú súčasť demokratických systémov s kompetenciami veľmi úzko prepojenými s každodenným životom občanov. Municipality poskytujú zaujímavý priestor pre občiansku participáciu a ľahší prístup do politického života ako je to pri regionálnej alebo celoštátnej politike. Toto tiež vo veľkom podporuje systém demokracie a určite sa takmer všade považuje za jej nepostrádateľný základ. Tieto vlastnosti sa môžu rozvíjať, pokiaľ štát zverí miestnej samospráve zmysluplnú jurisdikciu, a nie iba administratívne úlohy pod centrálnou kontrolou. Priama demokracia a spôsoby jej uskutočnenia na miestnej úrovni musí byť preskúmaná aj z pohľadu jej vplyvu na politickú efektivitu, účasti občanov na politike a spokojnosti s fungovaním demokracie. Priama demokracia zjavne stimuluje politický záujem, ale má negatívny vplyv na voličskú účasť.

1. EURÓPSKA PRIAMA DEMOKRACIA NA LOKÁLNEJ ÚROVNI

Samospráva vytvára predpoklady pre participáciu občianskej spoločnosti na demokratických procesoch v štáte. Je to jeden z jej prínosov, kedy vzniká možnosť zúčastniť sa na procesoch, ktoré sa dotýkajú záujmov miestnych obyvateľov v rámci existujúceho územného spoločenstva lokálneho významu. Prostredníctvom inštitútu referenda majú obyvatelia obce možnosť podieľať sa na riešení otázok, ktoré súvisia s miestnou politikou. V Slovenskej republike v súčasnosti existuje viac ako 2900 obcí.³³⁶ Ide o pomerne veľké číslo na tak malý štát ako je Slovenská republika. V praxi často narážame na problémy nefunkčných obcí, veľmi malých obcí, obcí s minimom obyvateľov či podobné. So spomenutými obcami súvisí aj ďalšia otázka, a to ako v takýchto obciach funguje politická participácia obyvateľov obcí alebo do akej miery sa tu prejavuje aktivizácia občianskej spoločnosti. Práve priamu demokraciu možno považovať za veľmi dôležitý spôsob ako možno individuálne prejavíť občiansky záujem zúčastňovať sa na riadení miestnej spoločnosti, či ako nástroj na podporu miestnej demokracie. Priamu demokraciu možno chápať ako proces kedy obyvatelia obce môžu priamo rozhodovať o otázkach, ktoré sa dotýkajú politiky miestnych záležitostí. Spôsoby akými je na miestnej úrovni možné priamu demokraciu realizovať v podmienkach Slovenskej republiky sú miestne referendum, plebiscit, zhromaždenie obyvateľov obce, petičné právo.

Miestne referendum ako priamy spôsob rozhodovania obyvateľov určitej administratívno-teritoriálnej jednotky štátu o určitej otázke alebo politike³³⁷ má v Slovenskej republike ústavnoprávny základ v čl. 67 Ústavy SR. Stručnú zákonnú úpravu obsahuje predovšetkým zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej v texte ako „zákon o obecnom zriadení“) v ustanovení § 11a. Vo všeobecnosti možno uviesť, že nie všetky európske krajiny obsahujú úpravu miestneho referenda na úrovni ústavného dokumentu, pretože niektoré krajiny si

³³⁵ SCHILLER, T. (ed.) : Local Direct Democracy in Europe. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011, s. 9.

³³⁶ Podľa: http://www.sodbtn.sk/obce/index_kraje.php.

³³⁷ Pozn. : Miestne referendum v tomto článku chápeme ako priamy spôsob rozhodovania určitého elektorátu o určitej otázke, či politike. V tomto kontexte pod pojmom referendum neponímame inštitút tzv. recallu, kedy ide o priamy spôsob elektorátu odvolať politického funkcionára z jeho úradu, ide o priamu demokraciu viažucu sa ku konkrétnemu funkcionárovi. K inštitútu „recall“ pozri napr. LAJSEK, V.: Recall- problematika odvolávaní poslanců a jiných volených funkcionárů, s. 133- 144. In: ANTOŠ, M., WINTR, J. (eds.): Volby, demokracie a politické svobody. Praha: leges, 2010.

vystačia s úpravou tohto inštitútu na legislatívnej úrovni (napr. Chorvátsko, Estónsko, Fínsko, Írsko, Švédsko a iné). Podobne ako v Slovenskej republike sú však aj krajiny, kde východisko právnej regulácie miestneho referenda je vyjadrené v ústave štátu, ale jeho vykonanie si vyžaduje prijatie implementujúcej legislatívy (napr. ČR, Francúzsko, Maďarsko, Poľsko a iné). Sú tiež štáty, ktoré vo svojej úprave pripúšťajú organizáciu referenda na nižšej ako celoštátnej úrovni, v zmysle miestneho a regionálneho referenda (Bulharsko, Chorvátsko, Maďarsko, Švédsko...), naopak sú štáty, kde je upravené len konanie miestneho referenda (Arménsko, Estónsko, Írsko, Luxemburg...). V kontexte ústavnoprávnej, resp. právnej regulácie miestneho referenda vyvstáva otázka, či je potom možné v prípade jeho organizácie, aby do jeho priebehu, či výsledkov zasahovala aj iná ako miestna autorita, či môže štátna autorita zasahovať do miestneho referenda. Vo všeobecnosti väčšina demokratických európskych štátov akceptuje ideu územnej samosprávy a nepripúšťa sa možnosť priamo zasahovať do organizácie, priebehu, výsledkov miestneho referenda. Naopak sa všeobecne pripúšťa súdne preskúmanie jeho priebehu a výsledkov, resp. súlad takto prijímanej legislatívy s právnymi predpismi vyššej právnej sily v štáte.

Na tomto mieste sa dostávame k zásadnej otázke viažucej sa na tému miestneho referenda, jeho významu v právnom poriadku štátu a v neposlednom rade k tomu sa viažucemu praktickému využitiu. V akom rozsahu prizná štát (centrálne vládne) legislatívnu právomoc ľudu v rámci administratívno-teritoriálnej jednotky? Na prvý pohľad otázka, ktorá je pri územnej samospráve akoby ani nie na mieste. Avšak prax nám ukazuje, že odpoveď na vyššie položenú otázku pozostáva z viacerých odpovedí na parciálne otázky typu má miestna jednotka územnej samosprávy štátom priznanú možnosť schvaľovať takto miestnu legislatívu? V nadväznosti na to je potrebné si zodpovedať kto má oprávnenie iniciovať takýto proces. Rovnako vyvstáva otázka, či je orgán, ktorý má oprávnenie vyhlásiť miestne referendum zároveň aj orgánom, ktorý ho môže iniciovať, resp. v určených prípadoch musí. Čo môže byť predmetom miestneho referenda, aké otázky je možné dať na rozhodnutie do lokálneho referenda? A najzásadnejšia otázka je, aký je právny efekt miestneho referenda, je právne záväzný? Či pre úplnosť ešte možno skúmať podmienky pre jeho platné uskutočnenie, či spôsoby jeho realizácie (prezenčne, poštou, e-voting a pod.) Stručne sa skúsime pozrieť a naznačiť v Európe preferované prístupy a odpovede na uvedené otázky, čo však nie je vždy jednoduché.

Aký charakter má vyhlásené referendum? V tomto prípade možno využiť termíny používané najmä v spojitosti s celoštátnym referendom, kedy sa rozlišuje medzi obligatónym referendom a fakultatívnym referendom. Pojmom obligatónne referendum možno označiť referendum, ktoré je zákonom požadované v rozhodovacom procese o určitej otázke. V niektorých zriedkavých prípadoch nie je predpísané pre vopred určené otázky, ale pre vopred určené situácie, ako napríklad na Islande, kde zákon odmietnutý prezidentom sa musí dať na rozhodnutie ľudu. Fakt, že referendum je požadované neznamená, že je „automatické“ a nemá iniciátora. Fakultatívne referendum sa nevyžaduje pre žiadnu otázku ani situáciu.³³⁸

Orgány oprávnené vyhlásiť miestne referendum sa rôznia. Podľa zákona o obecnom zriadení je v Slovenskej republike priznané oprávnenie vyhlásiť miestne referendum jedine obecnému zastupiteľstvu, ktoré tak môže urobiť na základe povinnosti mu vyplývajúcej zo zákona (podľa §11a a §4) alebo na základe prejavenej vôle stanovenej časti elektorátu. V úpravách európskych krajín sa rôznia orgány oprávnené vyhlásiť miestne referendum [napr. municipálny zákonodarca (Belgicko, Estónsko, Fínsko...), či aj starosta (Bulharsko), či pod dohodu municipálnych zákonodarných a výkonných orgánov (Rusko) a pod.. Iný aspekt je komu je v štáte priznané oprávnenie iniciovať referendum. Väčšina európskych štátov pracuje vo svojich úpravách s možnosťou iniciovať lokálne referendum zo strany stanovenej časti elektorátu. V tomto smere sa rôznia národné úpravy, či na základe podnetu elektorátu sa miestne referendum musí vyhlásiť, či je rozhodnutie o tom ponechané na oprávnené miestne orgány. Rovnako sa podstatne líši ako štáty pristupujú k zedefinovaniu aká časť elektorátu prejavom svojej vôle dokáže spôsobiť vyhlásenie miestneho referenda (od % určenia ako napr. 1% miestnej populácie v Estónsku, ale min. 5 petentov, či 5% voličov vo Fínsku..).

V úpravách európskych štátov badať rozdielny prístup aké typy právnych aktov môžu byť dané na rozhodovanie do miestneho referenda, resp. je to podmienené rozsahom priznanej legislatívnej právomoci a pôsobnosti miestnych samosprávnych orgánov. Vo všeobecnosti možno dať na rozhodnutie do miestneho referenda všetky druhy právnych aktov miestnych samosprávnych orgánov napr. v Belgicku, Bulharsku, Chorvátsku, Fínsku.... Sú štáty, ktoré to istým spôsobom obmedzujú podľa právnej povahy aktov (napr. Malta, Írsko...).

Pokiaľ ide o vymedzenie okruhu, resp. typu otázok, ktoré je možné dať na rozhodnutie do lokálneho referenda spravidla nie sú stanovené nijaké výrazné obmedzenia v predmete miestneho referenda (Chorvátsko, Estónsko, Fínsko...). Spoločným znakom v tejto oblasti je organizácia miestneho referenda za účelom vyjadrenia názoru obyvateľov municipality ohľadne zmien hraníc obcí. Prístup štátov je skôr rozdielny pokiaľ ide o stanovenie obmedzenia, že fiškálne záležitosti nemôžu byť predmetom miestneho referenda. Ďalej možno pozorovať, že z predmetu miestneho referenda štáty vylučujú záležitosti typu ustanovovanie do funkcie, resp. oblasti, ktoré patria do výlučnej pôsobnosti orgánov administratívno-teritoriálnej jednotky.

V Slovenskej republike zákon o obecnom zriadení určuje obligatónne aj fakultatívne miestne referendum. Obligatónne miestne referendum vyhlási obecné zastupiteľstvo, 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.

Možnosť obecného zastupiteľstva vyhlásiť miestne referendum je zákonom o obecnom zriadení priznaná v §11a ods. 4. Ide o prípady pred rozhodnutím o ďalších dôležitých veciach samosprávy obce (ako špecifikuje zákon o obecnom

³³⁸ MOREL, L. – QVORTRUP, M.: Local referendums from: The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy, New York: Routledge, 2018, s. 29.

zriadení v § 4).³³⁹

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že otázky dané do miestneho referenda musia byť v súlade s predpismi vyššej právnej sily v štáte. Povinná volebná účasť v referende na lokálnej úrovni nie je v európskych krajinách zvykom, výnimkou je Švajčiarsko. Organizácia miestneho referenda sa spravidla obmedzuje na osobné prezenčné hlasovanie obyvateľov obce, výnimku tvorí Estónsko. V Estónsku je upravené a v októbri 2005 malo svetovú premiéru možnosť hlasovať prostredníctvom využitia internetového hlasovania v miestnom referende.³⁴⁰ Estónsko je ako krajina zaujímavá a významná v tom, že pokiaľ ide o hlasovanie cez internet je jedinou krajinou na svete, ktorá zaviedla elektronické hlasovanie cez internet v celoštátnom meradle. Estónsky model elektronického hlasovania prostredníctvom internetu obsahuje plány na rozšírenie a začlenenie ďalších metód elektronického hlasovania na diaľku. Zároveň je tiež jedinou krajinou na svete, ktorá uzákonila prístup na internet ako sociálne právo. V tomto smere je Estónsko pozoruhodným prípadom hodným inšpirovania sa. V súčasnej komplikovanej celosvetovej situácii spôsobenej pandemiou ochorenia COVID19, kedy viaceré európske krajiny vyhlásili na určité časové obdobie tzv. lockdown, zakázali vychádzanie a/alebo obmedzili pohyb svojich občanov, je tento spôsob hlasovania úplne ideálny. Narážame tu však na problém, ktorý je náročnejší na riešenie, avšak pandémia mu paradoxne pomohla, a to je dostupnosť internetu pre občanov a tiež ich elektronické vybavenie a pracovná zručnosť s internetom a elektronickými médiami. Slovenská republika aktuálne napriek pandemickým opatreniam súvisiacich s tzv. lockdownom krajiny nedokáže zabezpečiť internetovú dostupnosť a elektronickú vybavenosť pre svojich obyvateľov na celoštátnom meradle, a už vôbec na lokálnej úrovni. Zároveň s takouto alternatívou právna úprava ani nepočíta. Je otázne, či nechýba vôľa kompetentných autorít zmeniť túto situáciu, nakoľko aspoň pri mladých ľuďoch by to iste pomohlo zvýšiť ich účasť na referende vo všeobecnosti.

Je bežné, že pre platnosť miestneho referenda si štáty upravujú požadované kvórum. Percentuálne vyjadrenie počtu obyvateľov municipalít, ktorí sa miestneho referenda musia zúčastniť pre jeho platnosť sa v krajinách líši (od 10% do 30%, či iné). Niektoré krajiny si tiež pre miestne referendum stanovujú požadované kvórum súhlasu, inými slovami povedané aké percento obyvateľov municipalít má vyjadriť súhlas, resp. by muselo odmietnuť návrh v miestnom referende. V nadväznosti na to sa líši aj prístup krajín k právnemu významu rozhodnutia prijatého v miestnom referende. Môže ísť o miestne referendum konzultatívnej povahy (ako ide v prevažnej miere v SR, či Belgicko, Estónsko, Fínsko, Írsko...). Existujú aj európske krajiny (napr. Bulharsko, Francúzsko, Španielsko...), kde sú miestne referendá považované za právne záväzné, teda rozhodnutia v nich prijaté. Podľa uvedeného charakteru miestneho referenda je tiež diferencované ako štáty pristupujú k potrebe určiť povinnosť kompetentného miestneho samosprávneho orgánu urobiť ďalšie právne kroky, resp. prijať rozhodnutie v danej záležitosti.

Stručné načrtnutie otázok, ktoré ovplyvňujú praktické využívanie inštitútu miestneho referenda ako efektívneho nástroja priamej demokracie, poukázalo na značne diferencovaný prístup k jednotlivým aspektom v demokratických európskych krajinách. Európske demokracie, ktoré sú reprezentatívnymi demokraciami, majú väčšiu, či menšiu snahu využívať inštitút miestneho referenda miestami aj ako nástroj na sprostredkovanie názoru miestneho obyvateľstva na určitú otázku mimo tradičnej politickej štruktúry. Ak chceme aj miestne referendum označiť ako inštitút demokratickej povahy, mal by spĺňať minimálne stanovené štandardy.³⁴¹

ZÁVER

V čase prípravy tohto príspevku sa nielen v Európe, ale v celom svete, riešila pandémia vírusového ochorenia COVID-19. V mnohých štátoch bol v tomto čase vyhlásený núdzový stav, či výnimočný stav. Do budúca bude isto zaujímavé preskúmať, či majú viaceré európske štáty pre takéto prípady ustanovenú povinnosť odložiť vyhlásenie či konanie lokálneho referenda, resp. iné typy obmedzení (príklad takejto úpravy možno nájsť v Estónsku).

Ak chceme hovoriť o demokratických miestnych referendách mali by spĺňať aspoň minimálne pravidlá garantujúce demokratickú povahu hlasovania. Každá krajina má ako vidieť svoju špecifickú a jedinečnú právnu reguláciu inštitútu miestneho referenda, ak ho na miestnej úrovni pripúšťa. V porovnaní s tým je Slovenská republika celoeurópskym priemerom. Je však na škodu veci, že právna regulácia miestneho referenda je obmedzená na jeden ústavný článok ako základ a pomaly na jedno zákonné ustanovenie. Chýba tu vnútorná prepojenosť a kompaktnosť takejto úpravy, čo by dokázal odstrániť samostatný právny predpis o miestnom referende jeho predmete, organizácii, platnosti a pod.. Zároveň by bolo možné v novej právnej úprave zväziť aj e-voting na začiatok ako alternatívnu možnosť hlasovania v miestnom referende. Je samozrejme potrebné domyslieť aj právnu povahu rozhodnutí prijatých v miestnom referende, nakoľko ich nejasný charakter (s výnimkou rozhodnutia o odvolaní starostu obce, kde nastáva právny účinok priamo zo zákona). Európske krajiny dokážu svojimi úpravami v čiastočných otázkach pôsobiť veľmi inšpiratívne pre Slovensko, čo by bolo dobré aj využiť a neponechávať otázku miestneho referenda mimo záujem, a tým aj mimo využitia.

Použitá literatúra a pramene:

ALARCÓN, P., GARCÍA-ESPÍN, P., WELP, Y., FONT, J.: Influencing politics with signatures? Models and experiences of local citizens' initiative, 2018, dostupné online: <https://www.oidp.net/docs/repo/doc482.pdf>

³³⁹ Podrobnejšie napr. SREBALOVÁ, M. – TRELLOVÁ, L. – PAPÁČOVÁ, I.: Priama účasť obyvateľov na samospráve obce na rázcestí. In Verejná správa na rázcestí. Bratislava: Právnická fakulta UK, 2018, s. 331-343; TRELLOVÁ, L.: Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 137-147.

³⁴⁰ Podrobnejšie k tomu: https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/E-voting/CoE_Studies/FinalReportCOE_EvotingEstonia2005_en.asp.

³⁴¹ Pozn.: Aj pri lokálnom referende ide o splnenie aspoň minimálne možnej úrovne požiadaviek, ktoré sú Benátskou komisiou zosumarizované v dokumente CODE OF GOOD PRACTICE ON REFERENDUMS prijatý Benátskou komisiou, dostupné online [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e).

CIBULKA, Ľ. a kol.: Štátoveda. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, 358 s. ISBN 978-80-8168-733-4.
CODE OF GOOD PRACTICE ON REFERENDUMS prijatý Benátskou komisiou, dostupné online
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e)
KRUNKOVÁ, A.: Priama demokracia v podmienkach obecnej samosprávy v Slovenskej republike, in Verejná správa a spoločnosť, Roč. 2, č. 2 (2001), s. 39-46
LAJSEK, V.: Recall- problematika odvolávaní poslanců a jiných volených funkcionárů, s. 133- 144. In: ANTOŠ, M., WINTR, J. (eds.): Volby, demokracie a politické svobody. Praha: leges, 2010
MOREL, L. – QVORTRUP, M.: Local referendums from: The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy, New York: Routledge, 2018
SCHILLER, T. (ed.) : Local Direct Democracy in Europe. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011
Správa Benátskej komisie dostupná online:
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2005\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)034-e)
SREBALOVÁ, M. – TRELLOVÁ, L. – PAPÁČOVÁ, I.: Priama účasť obyvateľov na samospráve obce na rázcestí. In Verejná správa na rázcestí. Bratislava : Právnická fakulta UK, 2018, s. 331-343
TRELLOVÁ, L.: Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD.
livia.trellova@flaw.uniba.sk
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave
Katedra ústavného práva
Šafárikovo námestie č. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika

ELEKTRONIZÁCIA ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE DNES³⁴²

František Vojtech

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Ústav ekonómie a manažmentu

Mária Srebalová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Daniela Majerčáková

Univerzita Komenského v Bratislave, Fakulta managementu

Abstract: The paper focuses on a general analysis of the starting points of electronic local government in our conditions and its current state. It deals with the need for wider digitization of public administration with a focus on its effectiveness, as well as other positive and negative aspects. It points out the current technological and managerial possibilities of implementing the means of direct democracy and the limits of their financing at the level of municipal self-government electronically.

Abstrakt: Príspevok sa zameriava na rámcovú analýzu východísk elektronizácie územnej samosprávy v našich podmienkach a jej aktuálny stav. Zaoberá sa potrebou širšej digitalizácie verejnej správy so zameraním na jej efektívnosť, ako aj ďalšie pozitívne a negatívne stránky. Poukazuje na súčasné technologické a manažérske možnosti realizácie prostriedkov priamej demokracie a limity ich financovania na úrovni obecnej samosprávy elektronicky.

Keywords: electronization, territorial self-government, efficiency, means of direct democracy.

Kľúčové slová: elektronizácia, územná samospráva, efektívnosť, prostriedky priamej demokracie.

ÚVOD

Územná samospráva Slovenskej republiky je významným prvkom moderného demokratického štátu. Samospráva predstavuje druhú imanentnú zložku zložitého mechanizmu verejnej správy. Pri samospráve ide o spravovanie vlastných záležitostí verejnosti, prípadne záujmu určitej skupiny obyvateľstva³⁴³. Z definície Európskej charty miestnej samosprávy (ďalej len „charta“) podľa čl. 3 ods.1 vyplýva, že miestna samospráva označuje právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií v záujme miestneho obyvateľstva. Ďalej charta v čl. 3 ods. 2 uvádza, že právo podľa čl. 3 ods. 1 vykonávajú rady, alebo zastupiteľstvá, ktorých členovia sú volení slobodne, na základe priameho, rovného a všeobecného volebného práva tajným hlasovaním. Tieto rady alebo zastupiteľstvá môžu mať k dispozícii podriadené výkonné orgány. Toto ustanovenie charty nijako neobmedzuje možnosť konať zhromaždenia občanov, referendum alebo použiť akúkoľvek inú formu priamej účasti občanov tam, kde to dovoľuje zákon. Samosprávu obce vykonávajú obyvatelia obce prostredníctvom orgánov obce, miestnym referendom a zhromaždeniami obyvateľov obce³⁴⁴. Zhromaždenie obyvateľov obce spolu s miestnym referendom predstavujú formy priameho uskutočňovania obecnej samosprávy, ktoré predpokladá Ústava SR v čl. 67 ods. 1 a zákonná úprava, konkrétne zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Z praxe je zrejmé, že samospráva obce je realizovaná ťažiskovo prostredníctvom orgánov obce.

1. NAHRADIA MODERNÉ TECHNOLOGIE ZAMESTNANCOV A FUNKCIONÁROV OBCÍ?

Túto provokatívnu otázku sme si položili v súvislosti so zisteniami Inštitútu finančnej politiky, ktorý v júni tohto roku zverejnil informácie, podľa ktorých má Slovenská republika viac ako trojnásobok starostov oproti priemeru štátov Európskej únie³⁴⁵. Odpovede na širšie využitie Smart riešení budeme hľadať v priebehu doby trvania celého grantu. V tomto príspevku by sme sa zatiaľ pokúsili o vstup do problematiky, a to aj na základe výsledkov už zrealizovaných výskumov, ktoré sa zaoberali aktuálnymi otázkami a problémami územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej

³⁴² Príspevok bol vypracovaný v rámci projektu VEGA 1/0757/20 Prostriedky priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí.

³⁴³ HORVAT, M. In VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2018. s. 103. (V texte učebnice na tomto mieste autor všeobecne charakterizuje všetky typy samosprávy. Pozn. autorov).

³⁴⁴ HORVAT, M. In VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2018. s. 114.

³⁴⁵<https://domov.sme.sk/c/22422914/slovensko-ma-viac-ako-trojnásobok-starostov-nez-je-priemer-unie.html> (dostupné 3. 11. 2020).

republiky.

Vráťme sa k zisteniam Inštitútu finančnej politiky a spojme ich s inšpiráciou zo zahraničia. Ako príklad sme si vybrali Dánsko, ktoré má porovnateľný počet obyvateľov so Slovenskom. Dánsko malo do roku 1970 až 1 098 obecných samospráv. Po uskutočnených reformách od roku 2007 má 98 miestnych samospráv, čím došlo aj k úmernému zníženiu počtu orgánov obcí, predovšetkým predstaviteľov obcí a miestnych poslancov.³⁴⁶ Pre porovnanie, v roku 2006 bolo na Slovensku 2 926 obcí vrátane mestských častí s počtom miestnych poslancov 21 644.³⁴⁷ K obligatórne tvoreným orgánom obce je potrebné napríklad prirátat ďalšie tisíce obyvateľov, ktorí nie sú poslancami, ale ako obyvatelia obce, po zvolení v obecnom zastupiteľstve, sa podieľajú na samospráve ako členovia rôznych komisií. Vzhľadom na vysoký počet miestnych samospráv na Slovensku ide o nezanedbateľný počet angažovaných obyvateľov obcí.

Na druhej strane, ako vyplýva z prieskumu ZMOS, v rokoch 2005 až 2015 sa miestne referendum uskutočnilo iba v 7,1 % miestnych samospráv na Slovensku, pričom platných bolo 60 % uskutočnených referend. Z hodnotenia výsledkov prieskumu vyplynulo, že miestne samosprávy volili finančne, technicky a časovo menej náročné formy získavania informácií a participácie obyvateľov na správe vecí verejných. Vyhláseniu miestneho referenda musí predchádzať splnenie povinnosti obce ustanoviť nariadením podrobnosti o organizácii miestneho referenda. Následne je zákonom stanovený dôvod pre vyhlásenie referenda petíciou najmenej 30 % obyvateľstva. Platnosť výsledkov referenda je podmienená nadpolovičnou účasťou oprávnených voličov, pričom nie v každom prípade sú výsledky miestneho referenda záväzné. Najmä pre menšie obce je realizácia miestneho referenda teda pomerne náročná.

2. ELEKTRONIZÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY

Elektronizácia verejnej správy a osobitne výkonu územnej samosprávy má pre kvalitné fungovanie spoločnosti širší než iba lokálny význam. Digitálna agenda je predmetom záujmu všetkých krajín, keďže v súčasnosti je možné uvažovať o hospodárskom raste a konkurencieschopnosti iba v súvislosti s budovaním informačnej spoločnosti. V podmienkach Slovenskej republiky bola aj je digitálna agenda obsiahnutá vo viacerých strategických dokumentoch a záujem o ňu akceleruje aj v súčasnosti, osobitne v súvislosti s pandémiou COVID-19.

Ako uvádza Strategický dokument pre oblasť rastu digitálnych služieb a oblasť infraštruktúry prístupovej siete novej generácie (2014 – 2020) („ďalej len „Strategický dokument“), vychádzajúci z pozičného dokumentu Európskej komisie³⁴⁸, hospodársky rast, zvýšenie konkurencieschopnosti, posilnenie ekonomiky s vyššou pridanou hodnotou a zefektívnenie verejnej správy patria medzi kľúčové priority Slovenskej republiky. Uvedený dokument pre naše podmienky definuje stratégiu ďalšieho rozvoja digitálnych služieb a infraštruktúry prístupovej siete novej generácie. Pri stanovení tejto stratégie bolo potrebné vychádzať zo strategických dokumentov digitálne vyspelých krajín, kde za zásadný možno považovať **trend zvyšovania zapojenia a účasti občanov**, prenos inovácií zo súkromného sektora do verejnej správy a tiež celkovú zmenu koncepcie e-Governmentu smerom k inteligentným systémom a aplikáciám vo verejnej správe. Aktuálne je už možné naplnenie cieľov Strategického dokumentu v tomto smere hodnotiť. Vízia fungujúcej informačnej spoločnosti a budovanie inteligentnej verejnej správy (Smart Government) mala byť v tomto roku všeobecne naplnená tak, že informačné technológie by sa stali neoddeliteľnou súčasťou nášho každodenného života. Vzhľadom na skutočnosť, že Strategický dokument je (napriek terminologickej nevyváženosti) zameraný na elektronizáciu procesov výkonu verejnej moci, nie je našim zámerom zaoberať sa celou jeho šírkou. Zameriame sa kvôli zameraniu grantu a tiež z dôvodu šírky strategických zámerov a ich výsledkov skôr na zvládnutie elektronizácie procesov v rámci verejnej správy a osobitne v rámci územnej samosprávy.

Posuňme sa však ešte k aktuálnemu tlaku na digitálnu transformáciu v Európe, ktorý bol zaväzujúci závermi Európskej rady o jednotnom trhu, priemyselnej politike a digitálnej transformácii, ktoré opäť zvyrazňujú potrebu urýchliť digitálnu transformáciu v Európe. V oblasti digitálnej transformácie Európska rada zdôraznila význam budúcich rokovaní o návrhu aktu o digitálnych službách, ktorý by mala Európska komisia predložiť do konca roka 2020 a vyzvala ju, aby do marca 2021 predložila komplexný „digitálny kompas“, v ktorom sa stanovujú konkrétne digitálne ambície Európskej únie na rok 2030. Európska rada sa k spomínaným témam, vrátane digitálnej transformácie, vrátila v marci 2021. Považujeme za mimoriadne dôležité, aby sa vytýčené ciele vyhodnocovali, a to aj v prípadoch, kedy sa ich nepodarilo naplniť. Na európskej ale aj na národnej úrovni. V rámci Európy, ale aj v celosvetovom meradle sme totiž už dlhší čas sledovali krízu dôvery vo verejné inštitúcie³⁴⁹. Tento vývoj je v súčasnosti modifikovaný práve pandémiou COVID-19. Spoločný projekt YouGov-Cambridge a denníka The Guardian vykonal prieskum na vzorke 26-tisíc ľudí v 25 krajinách sveta, pričom osem z nich bolo v Európe, podľa ktorého sa dôvera ku vládam zvyšuje.³⁵⁰ Účast' obyvateľstva na celoslovenskom testovaní tohto ochorenia v dňoch 31. 10. a 1. 11. 2020 tento stav potvrdzujú. Treba pritom uviesť, že dôležitú organizačnú úlohu pri ňom zohrali aj územné samosprávy a to aj s využitím e-prostriedkov. Je však zrejmé, že s opadnutím pocitu ohrozenia sa spomínaný trend bude naďalej prehľbovať.

³⁴⁶ Inštitút finančnej politiky a Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja. NHF EÚ Bratislava. Prístupné na: https://www.researchgate.net/publication/331198463_Skryty_poklad_v_samosprave. (dostupné 6. 11. 2020)

³⁴⁷ Sloboda D., Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika. Prístupné na: https://www.google.com/search?ei=sG6IX8_bGyV0kwWpvLqwAw&q=%28+Sloboda%2C+D.%3A+Slovensko+krajina+poslancov%2C+Konzervat%3%ADvny+in%2C%5A1tit%3%BA+M.R.+%2C%5A0tef%3%A1nika%2C+Bratislava%2C+september+2006&oq=%28+Sloboda%2C+D.%3A+Slovensko- (dostupné 6. 11. 2020)

³⁴⁸ <http://www.nsr.sk/sk/programove-obdobie-2014---2020/pozicny-dokument-europskej-komisie-k-partnerskej-dohode-a-programom-sr-na-roky-2014---2020/>

³⁴⁹ Ku kríze dôvery vo verejné inštitúcie patriace do verejnej správy bližšie pozri napr. SREBALOVÁ, M. Zásada výchovného pôsobenia v správnom konaní (Inauguračná prednáška). In: Právny obzor, 2018, č. 3, s. 210.

³⁵⁰ <https://komentare.sme.sk/c/22522725/podpora-populizmu-sa-vo-svete-znizuje.html?ref=njctse>

a. Agenda smart cities

S konceptom Smart City sa v spoločenskom ponímaní spájajú veľké očakávania. Tieto zahŕňajú predovšetkým využívanie inteligentných technológií v miestnej samospráve využívajúc informačné a komunikačné prostriedky na zlepšenie ich funkčnosti, dlhodobej udržateľnosti a zvýšenie životnej úrovne obyvateľov. Pre tvorbu inteligentného mesta či obce je dôležité zbieranie, zdieľanie a analýza dát o svojom fungovaní, aby sa tak následne mohli vykonávať riešenia, ktoré prispievajú k zlepšeniam a dlhodobej udržateľnosti v dôležitých oblastiach, ako je mestská mobilita, energetika, odpadové hospodárstvo, telekomunikácie, zdravie a zdravotníctvo, sociálne služby, vzdelávanie, kultúra, rozvoj komunit, zmierňovanie zmeny klímy, verejná bezpečnosť a ďalšie.³⁵¹

Niektoré prieskumy priniesli informácie, že v rámci Slovenskej republiky je potenciál na realizáciu projektov v tejto oblasti. Štúdia Creation of an investment platform for smart cities and regions initiatives in Slovakia vypracovaná pre EIB³⁵² identifikovala potenciál pre realizáciu 750 projektov v oblasti Smart Cities/Smart Regions. Táto štúdia však zároveň identifikovala nedostatok kvalifikovaných kapacít a zdrojov na strane samosprávy, ktoré by dokázali riadiť agendu inteligentných riešení v rámci samosprávy a realizovať projekty v tejto oblasti.³⁵³ Aká je však informovanosť o skúmaných možnostiach? Z prieskumu ZMOS, realizovaného v rámci Národného projektu Modernizácia miestnej územnej samosprávy³⁵⁴ od roku 2018 vyplýva, že celkovo 26,1 % respondentov odpovedalo na otázku „Viete, čo predstavuje agenda Smart Cities?“ jednoznačne áno, ďalších 54,2 % odpovedalo „asi viem“. Zvyšní respondenti odpovedali na škále odpovedí: „asi neviem“, „určite neviem“, prípadne „neviem sa vyjadriť“. Spomedzi všetkých respondentov, ktorí sa stretli s agendou Smart Cities len 15,1 % uviedlo, že majú všetky potrebné informácie. Čiastočnými informáciami tiež disponuje až 69,1 % starostov a primátorov, ktorí by zároveň uvítali viac informácií. Zvyšných 15,8 % konštatovalo, že nemá o tejto agende vôbec žiadne informácie.³⁵⁵ Osobitne vo vzťahu k informovanosti verejnosti preto vidíme významnú úlohu komunálneho manažmentu. Jeho významom a obsahom jeho činnosti sa budeme venovať v ďalších rokoch výskumu v rámci grantu. V krátkosti k nemu uvedieme, že tento nový štýl manažmentu by nemal byť iba organizačnou zmenou. Predpokladom je, že pôjde o nový prístup k riadeniu, vychádzajúci z rešpektovania prijatej rozvojovej vízie. Výsledkom takejto činnosti môžu byť napríklad „centrá administratívnych služieb“, do ktorých budú sústredené administratívne činnosti obcí. Zdieľaná samospráva taktiež predstavuje ďalšiu formu možnej spolupráce územných samospráv, ktorá bude vystupovať na lokálnych trhoch, povedie k vyššej konkurencieschopnosti obcí, lepšiemu využitiu územia a uspokojovaniu potrieb obyvateľov obcí. Formy spolupráce, napríklad v podnikoch s majetkovou účasťou obcí alebo podpora medziobecnej spolupráce, či formovanie Smart komunit a zdieľaná samospráva majú v rozvoji obcí a poskytovaní verejných služieb svoje dôležité miesto.³⁵⁶

b. Dobrá prax v agende Smart

Agenda Smart nie je iba „hudbou budúcnosti“. Ako informovalo DataCentrum elektronizácie územnej samosprávy Slovenska (ďalej len „DEUS“)³⁵⁷, až sedem z desiatich obcí na Slovensku využíva informačný systém DCOM, ktorý DEUS prevádzkuje. Od 1. novembra 2020 DEUS spustil mobilnú aplikáciu mID, cez ktorú je možné vybaviť elektronické služby samospráv. Tieto služby boli doteraz prístupné iba s elektronickým občianskym preukazom s aktivovaným zaručeným elektronickým podpisom. mID umožňuje využiť vyše stovky elektronických služieb, ako napríklad registrácia psa, podanie priznania k dani z nehnuteľnosti alebo žiadosť o zbernú nádobu na komunálny odpad cez internet aj bez elektronického občianskeho preukazu, bezplatne, iba na základe registrácie a vyplnenia inteligentného formulára. Aktivácia aplikácie je možná okrem elektronického občianskeho preukazu aj biometriou. Aplikácia už prešla testovaním a je použiteľná. DEUS deklaruje svoju ochotu bezplatne poskytnúť toto riešenie pre širšie využitie služieb verejnej správy.

ZÁVER

Slovenská republika sa dlhodobo hlási k zámeru vybudovať informačnú spoločnosť³⁵⁸ zodpovedajúcu úrovni

³⁵¹ K agende Smart city pozri: <https://www.smartcity.gov.sk/co-je-smart-city/index.html>.

³⁵² EIB – Európska investičná banka so sídlom v Luxemburgu. Je v spoločnom vlastníctve krajín Európskej únie a jej cieľom je podporovať potenciál Európy v oblastiach zamestnanosti a rastu, podporovať opatrenia na zmiernenie zmeny klímy a presadzovať politiky Európskej únie mimo Únie.

³⁵³ <https://www.smartcity.gov.sk/co-je-smart-city/index.html>.

³⁵⁴ ZMOS sa v rámci tohto projektu zameriava na aktivity spojené s reformami v prostredí miest a obcí s viacerými tematickými oblasťami. Je podporený programom Efektívna verejná správa a jeho súčasťou je prierezová oblasť Smart. Pozri na: <https://www.zmos.sk/oznamy/zmos-pracuje-na-zasadnej-modernizacii-miestnej-uzemnej-samospravy-.html>.

³⁵⁵ http://www.partnerskadohoda.gov.sk/data/files/2505-opvs-11-16_rupvi

³⁵⁶ Kolektív: Analýza možnosti na zvýšenie potenciálu miestnej územnej samosprávy pri realizácii hospodárskych politík miest a obcí. Pozri na: www.esf.gov.sk/www.employment.govsk/www.ia.gov.sk

³⁵⁷ DataCentrum elektronizácie územnej samosprávy Slovenska je záujmové združenie právnických osôb, založené Ministerstvom financií Slovenskej republiky (MF SR) a Združením miest a obcí Slovenska (ZMOS). Hlavným predmetom činnosti DEUS je podpora a propagovanie procesov informatizácie a elektronizácie vo verejnej správe, s dôrazom na územnú samosprávu a zabezpečovanie nevyhnutnej informačno-komunikačnej podpory pre územnú samosprávu.

³⁵⁸ Prijatím zákona č. 261/1995 Z.z. o informačných systémoch verejnej správy začala informatizácia (elektronizácia) verejnej správy, teda e-Government. Je založený na využívaní informačno-komunikačných technológií, vďaka ktorým majú byť efektívne a rýchlo splnené potreby obyvateľstva súvisiace s poskytovaním služieb orgánov verejnej správy. Ako e-Government teda označujeme tie aktivity verejnej správy, ktoré sú pre občana sprístupnené elektronickou formou a je tak v podstate digitálnou interakciou medzi spravujúcim a spravovaným. V širšom zmysle môžeme e-

najvyšších štátov Európskej únie. V aktuálnom Programovom vyhlásení vlády na obdobie rokov 2020 – 2024 sa vláda zaväzuje pripraviť a realizovať stratégiu prechodu Slovenska k „Smart Country“ a zabezpečiť, aby bolo Slovensko neoddeliteľnou súčasťou Digitálnej stratégie Európskej únie. Tieto ciele sú samozrejme zamerané predovšetkým na poskytovanie elektronických služieb štátu ale aj na služby celej verejnej správy.³⁵⁹ A to v čase, keď väčšina rozvinutých krajín už zaviedla ťažiskové elektronické služby verejnej správy a ďalej sa zameriava na ich rozvoj, pohodlnosť ich užívania a možnosti účasti občanov na ich pokračujúcom zlepšovaní³⁶⁰.

V našich podmienkach do určitej miery obecná samospráva ešte stále zápasí s detskými chorobami a dokonca aj s absenciou generačného stotožnenia sa značnej časti obyvateľov s možnosťami participácie na správe vecí verejných. Je skutočnosťou, že staršia generácia obyvateľov Slovenska zažila systém miestnej správy, ktorý bol založený na vysokom počte poslancov národných výborov, podmienený najmä vysokým počtom obcí a členov množstva komisií, v ktorých sa vytvárali aj podmienky pre aktivity obyvateľov.

Základom každého štátu je dobre fungujúca verejná správa. Žiadny zo súčasných štátov sa nezaobíde bez funkčnej administratívy – byrokracie³⁶¹. Na druhej strane však v súčasných podmienkach bude potrebné prehodnotiť, nakoľko je potrebné aj naďalej podporovať ťažiskovo práve byrokratický prvok. Širšia participácia obyvateľov na samospráve obcí prostredníctvom miestnych referend a zhromaždení obyvateľov je z nášho pohľadu nielen potrebná, ale z technologického hľadiska stále realnejšia. So správnym plánovaním a investíciami môže teda samospráva zlepšiť svoju funkčnosť, dlhodobú udržateľnosť a zvýšiť životnú úroveň svojich občanov. Využívaním technológií ako je internet vecí, či big data, môžu mať samosprávy priamu interakciu s komunitou obyvateľov a s infraštruktúrou slúžiacou na monitorovanie stavu obce. Vďaka tomu môžu určiť aké služby môžu byť potrebné v budúcnosti s cieľom umožniť vyššiu kvalitu života pre všetkých obyvateľov. Dynamický rozvoj agendy inteligentných miest a regiónov priniesol aj dostupnosť veľkého množstva finančných nástrojov, prostredníctvom ktorých je možné financovať inteligentné riešenia. Východiskom by mohol byť zámer vlády zjednodušiť pravidlá pre konanie miestneho referenda. Tento zámer by mal byť ale podporený poskytnutím technickej, právnej, finančnej pomoci miestnej samospráve. Zároveň treba upozorniť na možnosti digitalizácie miestnej samosprávy, využívanie Smart City technológií pri správe miest a obcí na Slovensku vrátane rozšírenia možnosti širšej participácie obyvateľov.

Na to, aby sme sa zaradili medzi lídrov informačnej spoločnosti je však potrebné zásadne investovať do inovatívnych technologických riešení a kvalitného manažmentu.

Použitá literatúra:

SREBALOVÁ, M.: Zásada výchovného pôsobenia v správnom konaní (Inauguračná prednáška). In: Právny obzor, 2018, č. 3, s.209-225.

FIALA, Vlastimil. Vliv politických aktérů na fungování veřejné správy a veřejné politiky. Olomouc : Periplum, 2011. ISBN 978-80-86624-50-1.

SREBALOVÁ, M. Reformy verejnej správy a štátna správa In Organizace státní správy – vývojové tendence. – Praha: Leges 2014. – S. 90-97. – ISBN 978-80-7502-048-2[Olomoucké právnické dny 2013 : Vývojové tendence v organizaci státní správy : mezinárodní vědecká konference. 7., Olomouc, 9. – 10.5.2013]

SREBALOVÁ, M. Zásada výchovného pôsobenia v správnom konaní (Inauguračná prednáška). In: Právny obzor, 2018, č. 3, s. 210 - 235.

VRABKO, M. a kolektív: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018. 338 s. ISBN 978-80-89603-68-8.

Kontaktné údaje:

doc. Ing. František Vojtech, PhD.

frantisek.vojtech@vsemvs.sk

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave. Ústav ekonómie a manažmentu.

Furdekova 16

851 04 Bratislava

Šlovenská republika

prof. JUDr. Mária Srebalová PhD.

maria.srebalova@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave

Právnická fakulta

Katedra správneho a environmentálneho práva

Government vnímať ako komunikáciu medzi občanom a štátom prostredníctvom internetu. Napriek predpokladom z roku 2007, na základe schváleného Operačného programu Informatizácie spoločnosti, že do roku 2013 bude uvedených do elektronickej podoby aspoň 20 služieb, je elektronizácia verejnej správy ešte stále len na svojom začiatku. Zákon o elektronickej výkone verejnej moci je v súčasnosti ešte len predložený na pripomenkovanie. Na jeho základe sa majú napríklad prepojiť základné registre vedené orgánmi verejnej správy a občania budú môcť niektoré dokumenty doručovať elektronicke. Bližšie pozri: SREBALOVÁ, M. Reformy verejnej správy a štátna správa In Organizace státní správy – vývojové tendence. – Praha: Leges 2014, s. 90.

³⁵⁹ <https://www.mpsr.sk/programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky-na-obdobie-rokov-2020-2024/800-17-800-15434/>.

³⁶⁰ <http://www.nsrr.sk/sk/programove-obdobie-2014---2020/pozicny-dokument-europskej-komisie-k-partnerskej-dohode-a-programom-sr-na-roky-2014---2020/>.

³⁶¹ FIALA, V. Vliv politických aktérů na fungování veřejné správy a veřejné politiky. Olomouc: Periplum, 2011, s. 140 a nasl.

Šafárikovo námestie č. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika

PhDr. Daniela Majerčáková, PhD., MBA
daniela.majercakova@fm.uniba.sk
Univerzita Komenského v Bratislave
Fakulta managementu
Katedra medzinárodného manažmentu
Odbojárov 10
820 05 Bratislava 25
Slovenská republika

MÔŽU NEPRIAMI VYKONÁVATELIA ŠTÁTNEJ SPRÁVY PLNÍŤ ÚLOHY, KTORÉ SÚ VÝKONOM ŠTÁTNEJ SPRÁVY?

Marián Vrabko

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The contribution contains an overview of the structure of direct and indirect executors of state administration and methods of their implementation of the state administration. The author emphasizes that the need to distinguish between the original and derived powers of territorial self-government bodies at the same time, he refers to the Government of the Slovak Republic and state administration bodies not to impose tasks on territorial self-government bodies to their original powers so that they go beyond their permissibility, especially in the state of emergency, which was promulgated on the basis of the Constitutional Act.

Abstrakt: Príspevok obsahuje prehľadnú štruktúru priamych a nepriamych vykonávateľov štátnej správy a spôsoby ich realizácie štátnej správy. Autor zdôrazňuje potrebu rozlíšiť originálnu a odvodenú právomoc orgánov územnej samosprávy súčasne s tým apeluje na vládu SR a orgány štátnej správy, aby orgánom územnej samosprávy neukladali úlohy pri ich originálnej právomoci tak, aby išli pri ich požiadavkách za hranice prípustnosti a to najmä za účinnosti núdzového stavu, ktorý bol vyhlásený na základe ústavného zákona.

Keywords: state administration, territorial self-government, state administration bodies, territorial self-government bodies, direct executors of state administration, indirect executors of state administration

Kľúčové slová: štátna správa, územná samospráva, orgány štátnej správy, orgány územnej samosprávy, priamy vykonávateľ štátnej správy, nepriamy vykonávateľ štátnej správy

ÚVOD

V ostatnom čase sa v súvislosti s mimoriadnou situáciou, ktorú vyhlásila vláda a ktorá sa odvíja od núdzového stavu, ktorý vláda vyhlásila a predĺžila na základe ustanovení Ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu, v znení neskorších predpisov, častokrát stretávame s vyhláseniami vlády, ako kolektívneho orgánu (kde rozhoduje v zbore), ale aj s vyhláseniami jednotlivých ministrov, že v úsilí zabezpečiť mimoriadne úlohy, ktoré je potrebné plniť, uvažujú o tom, komu toto plnenie úloh uložia.

Vláda ako zbor ministrov, ale aj každý minister osobitne, sa usilujú úlohy plniť rýchlo a efektívne čo je pochopiteľné. No pri tomto spôsobe komunikácie, ktorý je častokrát rýchly a v mnohých prípadoch je nepripravený, dochádza k zmatkým situáciám a vyhláseniam, kde sa v komunikácii nerozlišuje štátna správa a jej spôsoby plnenia úloh a samospráva a jej metódy a formy činnosti.

Hneď v úvode je nevyhnutné uviesť, že ako štátna správa tak aj samospráva sú súčasťou väčšieho celku, ktorý sa nazýva verejná správa. Pre verejnú správu je typické, že obsah tohto pojmu zahŕňa štruktúru orgánov, ale aj metódy a formy činnosti týchto orgánov. Potrebné je však zdôrazniť, že ako sa od seba odlišuje štruktúra orgánov štátnej správy a samosprávy, tak sa od seba odlišujú aj metódy a formy ich práce a spôsob vzájomnej subordinácie.

V čase bezporuchového a bezproblémového fungovania štátu platí, že štátna správa je riadená zhora nadol a nadriadený orgán v plnom rozsahu riadi podriadený orgán. V tomto prípade uvažujeme o štruktúre subordinovaných orgánov štátnej správy, ktorá je priamym vykonávateľom štátnej správy. Takáto štruktúra orgánov štátnej správy je determinovaná:

- a) právnym základom ich vzniku,
- b) spôsobom ich rozhodovania,
- c) postavením v štruktúre orgánov štátnej správy,
- d) rozsahom právomoci a pôsobnosti.³⁶²

Okrem štátnej správy úlohy verejnej správy plní aj samospráva.

Pri samospráve predmetná o subordinácii neplatí, lebo samospráva má iný charakter a pri samospráve je nutné rozlíšiť územnú a záujmovú samosprávu. Územná samospráva u nás nie je vo vzájomnom vzťahu subordinácie. Záujmová samospráva je štruktúrovaná tak, aby volené orgány boli kontrolované členskou základňou. Existuje však výnimka, kde podľa z. č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o obecnom zriadení) štát môže časť úloh, tie sú však taxatívne ustanovené, preniesť na územnú samosprávu, v tomto prípade na obce (mestá) ako reprezentantov obecnej samosprávy. Obce budú realizovať prenesený výkon štátnej správy a ako nepriamy vykonávateľ budú robiť výkon štátnej správy. Tu však platí, že obce tento výkon budú robiť v mene štátu a na náklady štátu.

Aj pri záujmovej samospráve platí, že štát môže časť právomoci preniesť na subjekty záujmovej samosprávy, a to bez ohľadu na to, či členstvo v týchto štruktúrach je povinné alebo nepovinné, ale v závislosti od toho či pôjde o verejnoprávne alebo súkromnoprávne subjekty.

Pre úplnosť dodávame, že nepriamymi vykonávateľmi štátnej správy môžu byť aj iné subjekty, ktorým toto oprávnenie priznáva zákon. Môžu to byť fyzické osoby a aj právnické osoby.

³⁶² Vychádzame z publikácie VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. C. H. Beck, Bratislava 2018, s. 119.

1. PRIAMI VYKONÁVATELIA ŠTÁTNEJ SPRÁVY

1. Vláda SR
2. ústredné orgány štátnej správy
3. ostatné ústredné orgány štátnej správy
4. orgány štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou
5. miestne orgány štátnej správy
6. verejné zbory

a. Vláda SR

Základná úprava postavenia vlády je primárne upravená v druhom oddieli šiestej hlavy Ústavy SR v čl. 108, kde je uvedené, že „vláda Slovenskej republiky je vrcholným orgánom výkonnej moci“. Vláda u nás vládne, ale aj spravuje a v istých prípadoch realizuje aj výkon štátnej správy. Pre rozhodujúce množstvo plnenia úloh tohto druhu bol zriadený Úrad vlády.

Hlavnou úlohou vlády je zabezpečovanie a organizovanie plnenia úloh v hospodárskej, sociálnej a kultúrnej oblasti. Činnosť a postavenie vlády je špecifikované v zákone č. 575/2001 Z. z. o organizácii a činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov (ďalej len kompetenčný zákon). Vláda taktiež zabezpečuje výkon zákonov Národnej rady, riadi, zjednocuje a kontroluje činnosť ministerstiev a ostatných orgánov štátnej správy, zabezpečuje a sleduje plnenie svojich nariadení a uznesení.³⁶³

Vláda tiež riadi a kontroluje činnosť obcí a samosprávnych krajov pri prenesenom výkone štátnej správy, kontroluje a riadi činnosť miestnych orgánov štátnej správy a zjednocuje činnosť ústredných orgánov štátnej správy vo vzťahu k miestnym orgánom štátnej správy. Vo všeobecnosti môžeme zhrnúť, že vykonáva riadiacu aj kontrolnú činnosť vo vzťahu ku všetkým či už priamym, ale aj nepriamym vykonávateľom štátnej správy.

Pokiaľ ide o vzťah ku prezidentovi tu platí, že pokiaľ nie je ústavou, ústavnými zákonmi a zákonmi vyslovene zverená moc prezidentovi, tak vláde patrí všetka výkonná moc.

Pri výkonnej a nariadovacej činnosti vláda vydáva všeobecne záväzné predpisy, ktoré majú charakter nariadení vlády a aproximačných nariadení.

V ostatnom čase vláda prijala normatívne akty vo forme uznesenia. Je pravdou, že aj v minulosti sa stávalo, že vláda výnimočne prijala všeobecne záväzný akt vo forme uznesenia. Administratívisti vo všeobecnosti voláme po purizme právneho jazyka a preto by bolo vhodné, aby vláda do budúcnosti neprijímala výkonné či nariadovacie normatívne akty vo forme uznesenia. Administratívisti vo všeobecnosti tvrdíme, že uznesenie vlády je interný akt vlády, ktorý zaväzuje členov vlády, naopak nariadenia vlády či aproximačné nariadenie vlády je externý akt vlády, ktorý zaväzuje aj subjekty, ktoré stoja a konajú mimo štátnu správu. Tak je to napokon uvedené aj v ústavnom článku č. 120 ods. 1.: „Na vykonanie zákona a v jeho medziach môže vláda vydávať nariadenia“. Pre objektívnosť je nevyhnutné uviesť, že vláda môže prijímať aj rozhodnutia a uznesenia, ktoré vyhlási v Zbierke zákonov.³⁶⁴

b. Ministerstvá

Sú ústredné monokratické orgány štátnej správy. Ich postavenie a pôsobnosť je primárne upravená v Ústave SR v čl. 122, kde je stanovená ústavná povinnosť zriaďovania ústredných orgánov štátnej správy prostredníctvom zákona a v čl. 123, ktorý ústredným orgánom štátnej správy udeľuje právomoc vydávať všeobecne záväzné právne predpisy.

Na vykonanie uvedených článkov ústavy ako aj ďalších bol prijatý už spomínaný kompetenčný zákon. Kompetenčný zákon okrem toho, že taxatívne vymenúva všetky ministerstvá v § 3, ustanovuje spôsob ich vnútornej organizácie, základné úlohy. Na vykonanie tohto zákona sú potom prijímané osobitné zákony v ktorých je zvyčajne bližšie konkretizovaná právomoc, pôsobnosť alebo aj príslušnosť jednotlivých orgánov štátnej správy.

Ministerstvá, ako ústredné orgány štátnej správy zaraďujeme medzi priamych vykonávateľov štátnej správy. Disponujú všetkými charakteristickými znakmi, ktoré sú typické pre orgány štátnej správy, tak ako sme ich uviedli vyššie. Sú zriaďované osobitným právnym predpisom. Právomoc a pôsobnosť majú ustanovenú v zákone, konajú v mene štátu a aj spôsob rozhodovania majú ustanovený.

Ministerstvá ako právnické osoby a orgány štátnej správy disponujú vlastnou právnou subjektivitou, ktorá je zhmotnená v ich právomoci a pôsobnosti. Vznikajú okamihom konštituovania zákonom.

Svojim charakterom sú rozpočtovou organizáciou, ktorá je priamo napojená na štátny rozpočet. Z pohľadu pracovnoprávneho sú najvyšším služobným úradom pri uzatváraní pracovnoprávnych zmlúv, a to podľa charakteru vzťahu tak ako v štátnej tak i verejnej službe.

V štruktúre orgánov štátnej správy sa medzi nimi uplatňujú horizontálne administratívnoprávne vzťahy. V prípade subjektov, ktoré sú im podriadené sa medzi nimi a podriadenými subjektami uplatňujú vertikálne administratívnoprávne vzťahy. Špecifikom tejto štruktúry je, že sa v nej uplatňujú aj diagonálne vzťahy, naprieč verejnou správou.

Pri výkonnej a nariadovacej činnosti ministerstvá vo vzťahu k nepodriadeným subjektom vydávajú vyhlášky alebo opatrenia. Vyhlášky sa v Zbierke zákonov vyhlasujú, opatrenia sa v Zbierke zákonov registrujú a to tak, že sa oznamujú vyhlásením o ich vydaní. Pri aplikačnej činnosti vo vzťahu k nepodriadeným subjektom vykonávajú rôzne druhy individuálnych správnych aktov. Najčastejšie pôjde o rozhodnutia, opatrenia alebo iné zásahy. Pri riadiacej činnosti vo vzťahu k podriadeným subjektom vydávajú interné normatívne inštrukcie, ktorými determinujú činnosť podriadených subjektov.

Vo všeobecnosti môžeme uzavrieť, že ministerstvá, až na drobné výnimky riadia a usmerňujú len priamych

³⁶³ CIBULKA, L. a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky (ústavný systém SR). Bratislava PraF UK, 2014, s. 284.

³⁶⁴ § 21 ods. 1 pís. b zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov SR a o zmene a doplnení v znení neskorších predpisov.

vykonávateľov štátnej správy. Jednou z rozhodujúcich výnimiek je tá, keď v prvom stupni obce realizujú prenesený výkon štátnej správy, a aj druhostupňovými orgánmi štátnej správy budú orgány štátnej správy, ktoré sú podriadené ministerstvám. Zvýrazňujeme, že ide o prenesený výkon štátnej správy, nejde o realizáciu originálnej právomoci orgánov územnej samosprávy.

c. Ostatné ústredné orgány štátnej správy

Súčasne s ministerstvami, ako ústrednými orgánmi štátnej správy kompetenčný zákon zriadil aj ostatné ústredné orgány štátnej správy. Ich súhrn je uvedený v § 21 kompetenčného zákona.

Ostatné ústredné orgány štátnej správy sú podobne ako ministerstvá právnické osoby, majú vlastnú právnu subjektivitu, ich administratívnoprávnu subjektivitu vyjadruje ich právomoc a pôsobnosť.

Ostatné ústredné orgány štátnej správy sú rozpočtové organizácie napojené na štátny rozpočet. Ide o orgány s celoštátnou pôsobnosťou, ktoré sú zvyčajne užšie špecializované ako ministerstvá. Ich územná pôsobnosť sa spravidla vzťahuje na celé územie štátu. Hlavnou úlohou je podpora jednotnej štátnej politiky samozrejme v rozsahu ich pôsobnosti. Na ich čele zvyčajne stojí vrcholný predstaviteľ, ktorý je vedúcim, riaditeľom alebo predsedom spravidla menovaný vládou. Súčasná štruktúra ostatných ústredných orgánov štátnej správy má aj niekoľko výnimiek. Ide konkrétne o vedúceho Úradu vlády, ďalej riaditeľa Národného bezpečnostného úradu, predseda Štatistického úradu a predsedu Protimonopolného úradu.

Ostatné ústredné orgány štátnej správy podobne ako ministerstvá realizujú priamy výkon štátnej správy, a to buď normotvorbou alebo individuálnou rozhodovacou činnosťou. Pre úplnosť je potrebné zvýrazniť, že jeden z nich robí špecifický výkon štátnej správy a jeho rozhodnutia preskúmavajú orgány zákonodarného zboru (Národný bezpečnostný úrad).

d. Orgány štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou

Ďalšiu veľkú skupinu priamych vykonávateľov štátnej správy predstavujú orgány štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou.

Ide o pomerne rôznorodú skupinu orgánov monokratického a v niektorých prípadoch i kolegiálneho charakteru so špecializovanou vecnou pôsobnosťou pre celé územie SR.

S ohľadom na spôsob kreovania, rozsah ich právomoci i pôsobnosti je nevyhnutné zvýrazniť, že nepatria do štruktúry orgánov ústrednej štátnej správy, ale ani do štruktúry miestnej štátnej správy.

Pre ich rozmanitosť ich podľa právomoci delíme:

- a) regulačné a dozorové orgány,
- b) dekoncentrované orgány štátnej správy,
- c) inšpekčné orgány štátnej správy.

Regulačné a dozorové orgány vznikali tesne pred vstupom SR do Európskej únie a po vstupe, v dôsledku reštrukturalizácie štátnej správy a z dôvodu potreby zabezpečenia nezávislosti činností niektorých orgánov. Obyčajne boli budované osobitnými zákonmi.

Najznámejšie sú:

- Rada pre vysielanie a retransmisiiu,
- Úrad pre reguláciu elektronických komunikácií a poštových služieb SR,
- Úrad na ochranu osobných údajov,
- Úrad pre reguláciu sieťových odvetví,
- Úrad pre dohľad nad výkonom auditu,
- Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou,
- Dopravný úrad.

Dekoncentrované orgány štátnej správy zaraďujeme tiež medzi priamych vykonávateľov štátnej správy, rozsahom právomoci sú charakterizované ako špecializované. Zvyčajne sú podriadené ústrednému orgánu štátnej správy. Vedúceho tohto dekoncentrovaného orgánu štátnej správy zvyčajne menuje a odvoláva minister, alebo vedúci orgánu štátnej správy, ktorému je orgán podriadený. Sú to rozpočtové organizácie napojené na štátny rozpočet ministerstva, ktorému sú podriadené. Pri zriaďovaní získavajú právnu subjektivitu, sú právnickými osobami. Medzi najznámejšie patrí:

- Finančné riaditeľstvo SR,
- Hlavný banský úrad,
- Pamiatkový úrad SR,
- Pôdohospodárska platobná agentúra,
- Puncový úrad,
- Slovenský metrologický ústav,
- Štátna veterinárna a potravinová správa,
- Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny,
- Úrad vládneho auditu,
- Štátny ústav pre kontrolu liečiv,
- Úrad verejného zdravotníctva,
- Ústav kontroly veterinárnych liečiv,
- Ústav kontroly a skúšobný ústav poľnohospodársky,
- Vojenský úrad sociálneho zabezpečenia,
- Centrum pre chemické látky a prípravky,
- Úrad pre Slovákov žijúcich v zahraničí. ...

Inšpekčné orgány sú tiež známe ako inšpektoráty alebo inšpekcie, sú to orgány štátnej správy s celoštátnou

pôsobnosťou. Spravidla sú hierarchicky usporiadané v závislosti od správneho členenia štátu. Výkon štátnej správy sa u nich prejavuje výkonom špecifickej kontroly, správneho dozoru alebo inšpekčnej činnosti. Konkrétny výkon štátnej správy vykonávajú zvyčajne individuálnou rozhodovacou činnosťou, ktorej predchádza porovnanie predpokladaného a skutočného stavu a zisťovanie odchýlok medzi týmito dvomi veličinami.

Medzi najvýznamnejšie inšpekčné orgány patrí:

- Inšpektorát kúpeľov a žriedel Ministerstva zdravotníctva SR,
- Katastrálna inšpekcia,
- Národný inšpektorát práce,
- Plemenárska inšpekcia SR,
- Slovenská inšpekcia životného prostredia,
- Slovenská obchodná inšpekcia,
- Slovenská stavebná inšpekcia,
- Slovenský metrologický inšpektorát,
- Štátna školská inšpekcia.

e. Miestne orgány štátnej správy

Vo všeobecnosti možno uviesť, že priamy výkon štátnej správy sa v najkoncentrovanejšej podobe v súčasnom období prejavuje na miestnej úrovni. Naša miestna štátna správa je buď všeobecná alebo špecializovaná.

Reprezentantom všeobecnej štátnej správy sú okresné úrady a okresné úrady v sídle kraja. Základ právnej úpravy súčasnej štruktúry miestnej štátnej správy je v zákone č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon). Týmto zákonom bola zrušená predchádzajúca štruktúra špecializovanej miestnej štátnej správy a bola vytvorená integrovaná centralizovaná miestna štátna správa so všeobecnou pôsobnosťou.

Okresné úrady sú preddavkové organizácie Ministerstva vnútra SR, a aj napriek tomu sú spôsobilé byť účastníkom súdneho a exekučného konania. Majú teda procesnoprávnu subjektivitu a v rozsahu svojej pôsobnosti majú aj administratívnu subjektivitu pri rozhodovaní formou individuálnych správnych aktov. Štátnu správu vykonáva odbor okresného úradu, alebo organizačný útvar odboru okresného úradu. V dôsledku týchto skutočností majú aj obmedzenú hmotnoprávnu subjektivitu, ktorá im vznikla zo zákona.

V súlade s právnou úpravou vykonávajú okresné úrady štátnu správu v prvom stupni. Okresné úrady v sídle kraja vykonávajú štátnu správu v druhom stupni a pôsobia aj ako odvolacie orgány tam, kde v prvom stupni vykonávajú štátnu správu okresné úrady. Na čele okresného úradu je prednosta, ktorého menuje a odvoláva vláda na návrh ministra vnútra. V mene okresného úradu koná prednosta okresného úradu alebo ním poverená osoba. Okresné úrady vykonávajú priamu štátnu správu najčastejšie formou normatívnych správnych aktov alebo individuálnych správnych aktov. Priamy výkon štátnej správy môže byť aj formou hybridných aktov v podobe správnych zmlúv alebo dohôd. Samozrejme prichádzajú do úvahy aj ďalšie formy činnosti orgánov štátnej správy či už budú založené na presvedčovaní alebo donucovaní.

Pôsobnosť okresných úradov je vymedzená v prílohe normatívneho aktu, ktorým boli okresné úrady zriadené. Pôsobnosť okresných úradov môžeme rozdeliť do dvoch skupín. Prvý okruh tvorí pôsobnosť, ktorá je vymedzená v § 3 ods. 1 zákona. Touto pôsobnosťou disponuje 72 okresných úradov. Ide o nasledovné pôsobnosti:

- a) civilná ochrana obyvateľstva a riadenie štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu,
- b) hospodárska mobilizácia,
- c) správa katastra nehnuteľností,
- d) správa obrany štátu,
- e) správa starostlivosti o životné prostredie,
- f) správa regionálneho rozvoja.

Druhý okruh pôsobnosti, ktorý je ustanovený v § 3 ods. 2 zákona uskutočňujú len niektoré okresné úrady pre viac obvodov okresov spolu. Spolu ich je 49. Ide o nasledovné okruhy činností:

- a) cestná doprava a pozemné komunikácie,
- b) poľnohospodárstvo, lesné hospodárstvo, poľovníctvo a pozemkové úpravy,
- c) všeobecná vnútorná správa,
- d) živnostenské podnikanie.

Pôsobnosť okresných úradov v sídle kraja je v územnom obvode kraja.

Okrem už spomínaných univerzálnych miestnych orgánov štátnej správy ostali v štruktúre miestnych orgánov štátnej správy aj špecializované orgány štátnej správy. O špecializovaných uvažujeme preto, lebo ich vecná pôsobnosť je špecializovaná.

Medzi orgány so špecializovanou vecnou pôsobnosťou patria:

- daňové úrady,
- colné úrady,
- banské správy,
- pamiatkové úrady,
- úrady veterinárnej a potravinovej správy,
- úrady práce, sociálnych vecí a rodiny.

Výkon štátnej správy realizujú podobne ako všeobecné univerzálne miestne orgány štátnej správy, iba s tým rozdielom, že v ich prípade ide o výrazne špecializovanú činnosť.

f. Verejné zbory

Ďalšiu skupinu subjektov, ktoré vykonávajú štátnu správu tvoria verejné ozbrojené zbory alebo verejné neozbrojené zbory. Pokiaľ je to v zákone ustanovené, tak verejné zbory sú priamymi vykonávateľmi štátnej správy.

Štátnu správu vykonávajú prostredníctvom svojich zamestnancov, ktorým zákon priamo ustanovuje ich povinnosti a oprávnenia, najmä na úseku správneho dozoru. Vnútornú organizáciu ako aj vedenie týchto zborov schvaľuje priamo minister, ktorému sú podriadené.

Verejné zbory zvyčajne nedisponujú právnou subjektivitou v právnych vzťahoch súkromného práva, ich právna subjektivita zodpovedá vymedzenému rozsahu právomoci, to znamená, že je obmedzená. Verejné ozbrojené aj neozbrojené zbory sú súčasťou verejnej správy. Napriek tomu, že realizujú výkon štátnej správy, nie sú orgánmi štátnej správy.

Najznámejšie verejné zbory sú:

- policajný zbor,
- zbor väzenskej a justičnej stráže,
- colníci,
- hasičský a záchranný zbor,
- hasičská záchranná služba.

Pre úplnosť dodávame, že priamymi vykonávateľmi štátnej správy sú aj vojenské obvody, ktoré riadi a spravuje Ministerstvo obrany SR. Vojenské obvody sú územné a správne jednotky určené osobitným zákonom.

2. NEPRIAMI VYKONÁVATELIA ŠTÁTNEJ SPRÁVY

Osobitnú, relatívne uzatvorenú podskupinu verejnej správy tvorí samospráva. Samospráva je v modernej spoločnosti považovaná za formu priamej demokracie, ktorá má decentralizovaný charakter. Niekedy sa o nej uvažuje aj ako o osobitnej moci v štáte.³⁶⁵

Samospráva je subjektom verejnej správy, ktorú vykonávajú odlišné subjekty od štátnej správy. Orgány samosprávy sú vo všeobecnosti kreované voľbami, zatiaľ čo pri kreovaní orgánov štátnej správy sa uplatňuje menovací princíp. Samosprávu podľa jej pôsobnosti delíme na územnú a záujmovú. Územná samospráva je verejnoprávna a záujmová je v rozhodujúcej miere súkromnoprávna.

Územná samospráva sa odvíja od územnej pôsobnosti orgánov, ktorá sa viaže na územie obce alebo samosprávneho kraja. Ide o územné celky, ktoré sú ustanovené osobitnými zákonmi.

Vznik resp. obnovenie územnej samosprávy v našej republike je naviazané na rozhodnutie štátnej moci delegovať časť nariadenia i výkonnej moci v štáte špecifickým subjektom, ktoré ju využívajú na spravovanie verejných záležitostí v územných obvodoch.

Nariadenia resp. moc reprezentuje tá časť činností, ktorú samospráva realizuje ako svoju originálnu právomoc.

Výkonnú moc reprezentuje tá časť činností, ktorú samospráva robí ako prenesený výkon štátnej správy, niekedy sa týmto úkonom hovorí aj nepriamo výkon štátnej správy. Ústavný základ je odvodený od čl. 71 Ústavy SR na ktorý nadväzuje § 5 zákona o obecnom zriadení.

Ústavný základ nariadenia i výkonnej moci orgánov územnej samosprávy tvorí čl. 68 Ústavy SR, ktorý vykonáva zákon o obecnom zriadení. V zmysle § 1 zákona o obecnom zriadení „Obec je samostatným územným samosprávnym a správnym celkom SR a súčasne je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom“.

V súlade s článkom 64 a 64a Ústavy SR sú okrem obcí základnými prvkami územnej samosprávy aj vyššie územné celky – samosprávne kraje. Ústava uvádza, že základom územnej samosprávy je obec, pričom územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok. Oba celky sú charakterizované ako samostatné územné a správne celky. Obce boli konštituované delegovaním právomoci ako čiastočne nástupnícke subjekty po miestnych národných výboroch. Prvá úroveň samosprávy sa zvykne nazývať obecná samospráva. Druhá úroveň sa zvykne označovať ako regionálna samospráva.

Orgánmi obce sú podľa čl. 69 ods. 1 Ústavy SR:

- obecné zastupiteľstvo,
- starosta.

Obecné zastupiteľstvo je zastupiteľský zbor obce zložený z poslancov, ktorí boli zvolení v priamych, tajných a rovných voľbách obyvateľmi obce. Starosta obce je predstaviteľom obce a najvyšším výkonným orgánom obce, ktorý bol zvolený tým istým spôsobom ako zastupiteľstvo. Súčasne je štatutárnym orgánom obce v majetkovoprávnych a pracovnoprávnych vzťahoch.

V súlade s existujúcou právnou úpravou pôsobia popri týchto hlavných orgánoch obce aj ďalšie orgány. Nejde však už o orgány obce, ale o orgány obecného zastupiteľstva alebo ostatné orgány a útvary orgánov obce.

Konkrétne máme na mysli orgány obecného zastupiteľstva, ktorými sú:

- obecná rada,
- komisie,
- obecná polícia,
- mládežnícky parlament.

Inými orgánmi a útvarmi obce sú:

- obecný úrad,
- prednosta obecného úradu,
- hlavný kontrolór,
- zástupca starostu obce.

Osobitné postavenie v tejto štruktúre má hlavný kontrolór obce. Z doterajšej praxe, ale aj z dôvodovej správy k zákonu keď bol tento inštitút legislatívne konštituovaný vychádza, že to nie je orgán obecného zastupiteľstva, ale volený zamestnanec obce, ktorý má v obci na starosti v rozhodujúcej miere ako výkon samosprávy, tak aj výkon štátnej správy.

³⁶⁵ TRELLOVÁ, L.: Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Wolters Kluwer SR, s. r. o. Bratislava, s. 8.

Podobným spôsobom sú konštituované aj orgány samosprávneho kraja a jeho zastupiteľstva. Pre úplnosť dodávame, že obecná samospráva má špecifickú štruktúru v Bratislave a Košiciach, ktorá vyplynula z osobitných predpisov, ktorými je upravená táto samospráva v oboch mestách.

Z pohľadu hodnotenie činnosti jednotlivých subjektov a výkonu ich správy, môžeme konštatovať, že tak ako starosta obce, tak aj predseda samosprávneho kraja, budú vydávať najmä individuálne správne akty.

Obecné zastupiteľstvo a zastupiteľstvo samosprávneho kraja budú vydávať a prijímať najmä normatívne správne akty a uznesenia. Najmä pri činnosti obecného zastupiteľstva bude rozhodujúce či ide o normatívne akty pri výkone samosprávnych aktivít, alebo či ide o prenesený výkon štátnej správy, toto bude ten priamy výkon štátnej správy. Naopak samosprávne aktivity predstavujú originálnu právomoc obce a samosprávneho kraja. Ako sa tieto akty budú inak prijímať a vydávať, tak sa budú inak aj preskúmavať.

V zásade platí, že individuálne správne akty, bez ohľadu na to či pôjde o originálnu právomoc, alebo prenesený výkon štátnej správy, sa budú vydávať buď podľa všeobecného predpisu o správnom konaní, alebo podľa osobitného predpisu, alebo kombináciou týchto konaní. Preskúmavať ich budú orgány štátnej správy, bez ohľadu o akú právomoc pôjde.

Normatívne správne akty sa budú inak prijímať pri originálnej právomoci orgánu územnej samosprávy a inak prijímať pri prenesenom výkone štátnej správy. Ich preskúvanie bude tiež odlišné. Základ budú mať rovnaký v § 350 a § 351 z. č. 162/2015 Z. z. správneho súdneho poriadku. No postup bude diferencovaný.³⁶⁶

Rozdiel je v tom, že zatiaľ čo normatívne správne akty pri originálnom výkone samosprávnych aktivít orgánov územnej samosprávy musia byť v súlade s Ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami s ktorými vyslovila súhlas NR SR a boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným v zákone, tak normatívne správne akty pri prenesenom výkone štátnej správy musia byť v súlade aj s podzákonnými predpismi. A to bez ohľadu na to, či pôjde o podzákonné predpisy ústrednej alebo miestnej štátnej správy.

Tu vidíme ten rozdiel pri ktorom orgány štátnej správy môžu ukladať úlohy orgánom územnej samosprávy pri prenesenom výkone štátnej správy.

Zatiaľ čo výkon štátnej správy prenesený na obce alebo samosprávne kraje kontroluje vláda, výkon samosprávnych aktivít kontrolujú orgány a zamestnanci obce, ako som už spomínal osobitné postavenie má hlavný kontrolór obce.

Pokiaľ pôjde o rozlíšenie originálnej a odvodenej právomoci územnej samosprávy tak platí § 4 ods. 2 zákona o obecnom zriadení podľa ktorého všetky zákony, ktoré obsahujú pôsobnosť obce alebo samosprávneho kraja by mali výslovne ustanoviť, či ide o výkon prenesenej pôsobnosti, ak tak nie je uvedené platí, že ide o originálnu pôsobnosť obce a samosprávneho kraja. Podobne aj ústavný súd judikoval, že bez výslovného splnomocnenia v zákone obec ako právnická osoba nemôže vlastným rozhodnutím prevziať úlohy štátnej správy.

Iná je situácia pri prijímaní uznesení orgánov územnej samosprávy. Tieto sú všeobecne záväzné, zaväzujú len svojich adresátov, ktorými sú členovia zastupiteľského zboru alebo iných výkonných či poradných orgánov alebo útvarov a majú len organizačný charakter. Z tohto dôvodu je rozdiel pri ich prijímaní a preskúvaní.

Záujmová samospráva sa odvíja od ľudskej činnosti a delí sa na záujmovú samosprávu s povinným členstvom, niekedy sa uvádza, že ide o záujmovú samosprávu profesnú a samosprávu s dobrovoľným členstvom, ktorej sa niekedy hovorí, že je asociálna.

Z pohľadu výkonu štátnej správy pôjde najmä o záujmovú súkromnoprávnú samosprávu. Tu je nevyhnutné zvýrazniť, že táto sa na priamom výkone štátnej správy nepodieľa a na prenesenom výkone štátnej správy sa výnimočne môže. Bude to závislé od rozsahu právomoci a pôsobnosti ako je vymedzený v zákone, ktorým je regulovaný konkrétny druh záujmovej samosprávy.

ZÁVER

Záverom mi dovoľte, aby som sa vrátil k nastolenej otázke v úvode.

Odpoveď na nastolenú otázku je prostá. Nepriami vykonávatelia štátnej správy môžu plniť úlohy, ktoré sú výkonom štátnej správy, tak sa to aj v praxi bežne realizuje. Nová situácia však vznikla počas núdzového stavu.

Počas núdzového stavu môže vláda v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas obmedziť práva a právom chránené záujmy fyzických osôb a právnických osôb tak, aby sa plnili úlohy ktoré súvisia s núdzovým stavom. A práve toto môže byť ten neuralgický bod výkonu štátnej správy neštátnymi subjektami. Vláda miestami akoby prestala rozlišovať medzi obsahmi pojmu vojna, vojnový stav a núdzový stav.

V príspevku sme postupne rozanalyzovali činnosť orgánov štátnej správy, ktorí sú priamymi vykonávateľmi a bežne vo svojej činnosti plnia úlohy štátnej správy. Pri nepriamych vykonávateľoch štátnej správy platí, že môžu robiť výkon štátnej správy pri prenesenom výkone štátnej správy. V prípade originálnej právomoci subjektov územnej samosprávy bude nevyhnutné skúmať, či vláda prípadne ministerstvá alebo iné ústredné orgány štátnej správy neukladajú úlohy týmto subjektom nad rámec originálnej právomoci a to najmä za účinnosti núdzového stavu.

V praxi by nemalo dochádzať k zmiešavaniu či zamieňaniu obsahu pojmov ukladanie úloh priamym vykonávateľom štátnej správy a obmedzenie výkonu originálnej právomoci orgánov územnej samosprávy počas núdzového stavu.

Použitá literatúra:

BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILLOVÁ, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018. 1824 s.

CIBULKA, L. a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky (Ústavný systém SR). Bratislava PraF UK, 2014. 460 s.

³⁶⁶ Bližšie je táto problematika rozobratá: BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILLOVÁ, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 1411 an.

PAPÁČOVÁ, I.: Originálna právomoc a prenesený výkon štátnej správy na orgány územnej samosprávy. Zborník z vedeckej konferencie UK PraF v Bratislave, Wolters Kluwer SR, s. r. o. Bratislava, 2019. 95 s.
TEKELI, J., HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Wolters Kluwer SR, s. r. o, Bratislava, 2014. 774 s.
TRELLOVÁ, L.: Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Wolters Kluwer SR, s. r. o. Bratislava, 2018. 228 s.
VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2018. 316 s.

Kontaktné údaje:

Prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc.
marian.vrabko@flaw.uniba.sk
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Šafárikovo nám. č. 6
P. O. BOX 313
810 00 Bratislava 1
Slovenská republika

OBČIANSKE RADY (OR)

Paul Pirovits

OZ Priama demokracia, OZ Robme to správne

Abstract: This article gives a basic overview about Civil council, that offers citizens their written recommendation. This is helpful for citizens during voting in a referendum and for politicians in addressing important social issues. Article addresses general principles – choosing of participants, organization, the process itself and creation of written recommendation. It opens up a challenge of using this approach in Slovakia.

Abstrakt: Tento príspevok umožňuje získať všeobecný prehľad o Občianskych radách, ktoré slúžia občanom svojimi písomnými odporúčaniami pri hlasovaní v referende a politikom pri riešení dôležitých spoločenských otázok. Príspevok približuje všeobecné zásady od výberu účastníkov cez organizovanie, samotný priebeh až po vytvorenie písomného odporúčania. Otvára výzvu jej využitia na Slovensku.

Key words: civil councils, direct democracy, direct citizen participation, referendum

Kľúčové slová: občianske rady, priama demokracia, priama účasť občana, referendum

ÚVOD

Občianske rady sú v poslednej dobe trendom v Európe; Nemecko, Francúzsko, Španielsko, Dánsko, Fínsko, Belgicko, Veľká Británia, Nórsko, Švajčiarsko, naši susedia Rakúsko, Maďarsko, Poľsko, a.i. a vo svete; USA, Austrália, Kolumbia, Kanada Čile, Austrália, Brazília, India, a.i.³⁶⁷

Občianske rady (OR) zabezpečujú priamu účasť občanov na všetkých úrovniach v správe vecí verejných a posilňujú tým ich demokratizáciu. Vo všeobecnosti platia zásady, že Občianska rada je vytvorená zo vzorky náhodne vylosovovaných občanov podľa veku, pohlavia, vzdelania, bydliska, a pod., stretáva sa počas viacerých víkendov. Rady otvárajú Za a Proti argumentujúci experti, pričom radu vedú neustále moderátori. Každý účastník – občiansky radca diskutuje s ostatnými v skupine vedenej moderátorom. Na záver vytvorí rada spoločné písomné odporúčenie pre príslušnú tému. Odporúčením sa môže riadiť občan, ktorý sa chystá hlasovať v referende (Írsko, Švajčiarsko, štát Oregon v USA). Ďalšia forma je určená pre zastupiteľstvá, parlament, poslancov, politikov. Tento príspevok je aj receptom ako úspešne vykonať Občiansku radu aj tu na Slovensku.

Občianske združenia hľadajú partnera na pilotný projekt tu na Slovensku. Možno niekto z akademickej obce? Platí, že demokratizáciu je možné vykonávať len v spolupráci občan – odborník - politik.

Veľmi dobre prispieva k ujasneniu zmyslu OR, detailov organizácie, postojov účastníkov a celkovej atmosféry Občianskej rady nemecký dokumentárny film so slovenskými titulkami.³⁶⁸

1. ÚČEL A ZLOŽENIE OBČIANSKEJ RADY (OR)

Občianske rady (OR) zabezpečujú priamu účasť občanov na všetkých úrovniach v správe vecí verejných a svojimi odporúčaniami pomáhajú občanom pri hlasovaní v referende, alebo politikom pri riešení dôležitých spoločenských problémov.

Občianske rady sa skladajú zo štyroch skupín. Prvú podstatnú skupinu tvoria **občania** náhodne vybraní z registra trvalého pobytu, telefónneho, alebo voličského zoznamu. Z toho sa losujú do OR podľa veku, pohlavia, vzdelania, bydliska, ne/zájmu o veci verejné, ap., avšak jednorázovo len na jeden projekt. Ďalšia skupina je zložená z **expertov** s protichodnými názormi na danú tému. Skupina **moderátorov** je vyškolená v dynamic facilitis.³⁶⁹ Štvrtú skupinu tvoria **organizátori**, ktorí môžu byť zo štátnych orgánov, zastupiteľstiev, občianskych organizácií, univerzít, nadácií, ap.

³⁶⁷ Viac tu - Bürgerrat Demokratie: Občianske rady celosvetovo: <https://www.buergerrat.de/aktuelles/buergerraete-weltweit/>.

³⁶⁸ OZ Robme to správne, video: Občianska rada – nový nástroj priamej účasti občanov v politike (správe vecí verejných)?: <http://robmetospravne.sk/obcianska-rada-priama-ucast-obcanov-v-sprave-veci-verejnych/>.

³⁶⁹ Dynamic facilitation asociation: <http://dynamicfacilitation.com>.



Obr.č.1. 20 členov Občianskej rady vo Švajčiarsku demonštruje jednotu svojich výsledkov po štyroch dňoch od posledného rokovania rady (Sion, 24.11.2019), (Zdroj: Univerzita Ženeva 2020)

2. KOMU SLUŽI OR?

OR nevydáva rozhodnutia, ale vydáva písomné jednohlasné odporúčenie a slúži **občanom** ako poradná inštitúcia. Voličom poskytuje odporúčania k hlasovaniu v referende výhradne od občanov tzn. Občianskej rady (popri odporúčaniam od polit. strán, iniciátorov referenda a médií). Tieto odporúčenia napr. v Oregone využíva podľa prieskumu 40% voličov.

Občianska rada slúži **zastupiteľstvám, parlamentu, politikom** pri riešení a rozhodovaní o dôležitých spoločenských témach, vybraných buď politikmi samotnými, anketou, alebo stanoveným počtom podpisov od občanov. Politikov či zastupiteľstvá (parlament) nezaväzuje odporúčenia vykonať. **Ukazuje sa, že táto forma sa používa, ak sú referendá nefunkčné.**

V niektorých krajinách sú OR inštitucionalizované. Spravidla majú kanceláriu v zastupiteľstve, štátnom orgáne, ktorý všetko organizuje. Má schválené smernice, vedie web-stránku a poskytuje informácie o priebehu diania. V prípade uskutočnenia odporúčení poskytuje informácie o ich zavedení.

3. SPÔSOB PRÁCE OBČIANSKEJ RADY

Skupina v rozsahu 20 - 160 občanov, podľa náročnosti a obsírnosti témy/tém sa na 1 - 2 prípadne viac víkendov či dní, stretne v úvode s expertmi na danú tému. Počas celej OR sú prítomní moderátori, ktorí moderujú a zapisujú priebeh na štyri panely označené nadpismi; Výzvy / otázky, riešenia / nápady, obavy / námietky, informácie. Občania nekomunikujú medzi sebou, ale cez moderátora. Na záver vydáva OR jednomyselné vyhlásenie s odporúčeniami.

4. VÝSLEDOK PRÁCE OBČIANSKEJ RADY

V prípade referenda OR vydá písomné odporúčenie³⁷⁰ k danej iniciatíve na A4 s pro a proti argumentmi, ktoré pomáhajú občanom pri hlasovaní v referende. OR vydáva pre zastupiteľstvá a politikov viacstranový písomný posudok na dané spoločenské témy, nevýhoda: nezáväznosť a snaha politikov nahradiť nástroj občianskej iniciatívy a referenda.

5. PRÍNOSY PRE OBČANOV A POLITIKOV V SPRÁVE VECI VEREJNÝCH

OR prinášajú nový nástroj pre občanov a viac (priamej) demokracie. Umožňujú priamu účasť občana na politickom živote - občan slúži občanovi (pri referende). Politici sa cez odporúčenia dozvedia, čo je pre občanov dôležité. Na rozdiel od komisií v zastupiteľstvách a výborov v parlamente OR nemajú stálych členov - stop lobizmu. OR umožňuje politikom obchádzať znefunkčnený nástroj občianskej iniciatívy a referenda, prípadne jeho zavedenie. Na druhej strane OR umožňuje občanom otvoriť tému práve na zavedenie či sfunkčnenie inštitútu občianskej iniciatívy a referenda. Veľmi pomáha odpolarizovaniu spoločnosti pri dôležitých spoločenských témach.

6. SKÚSENOSTI S OR ZO ZAHRANIČIA

V USA v spolkovom štáte Oregon sú OR od roku 2010 vedené neziskovou organizáciou Healthy Democracy³⁷¹, slúžia občanom pri hlasovaní v referende. V Belgicku v kraji Východné Belgicko³⁷² je OR inštitucionalizovaná od roku 2019 a slúži zastupiteľstvu pre vybrané spoločenské témy. V Rakúsku v spolkovej krajine Vorarlberg, je OR od roku 2004 inštitucionalizovaná³⁷³ a slúži zastupiteľstvu pre vybrané spoločenské témy. Vo Švajčiarsku v roku 2019

³⁷⁰ Písomné odporúčenie OR vo Švajčiarsku k referendu 2020: https://demoscan.ch/wp-content/uploads/2020/01/RapportCitoyen_DE_v5.pdf.

³⁷¹ Občianska rada štát Oregon Healthy Democracy: <https://healthydemocracy.org>.

³⁷² Občianska rada Východné Belgicko: <https://www.thealternative.org.uk/dailyalternative/2019/5/25/the-ostbelgien-model>.

³⁷³ Büros für Freiwilliges Engagement und Beteiligung (FEB) Občianska rada Rakúsko, spolková krajina Vorarlberg: <https://vorarlberg.at/web/land-vorarlberg/zukunft/>.

prebehol pilotný projekt Demoscan³⁷⁴ organizovaný UNI Ženeva.³⁷⁵ Výsledkom boli odporúčania pre občanov pri celoštátnom referende 9. feb. 2020 na tému „Viac zaplatiteľných nájomných bytov“. Na rok 2021 plánujú OR pre kantón (kraj) Genf a celoštátnu OR pre klímu. V Nemecku prebehli OR na všetkých úrovniach správy organizované viacerými občianskymi organizáciami, inštitúciami, politikmi.³⁷⁶ Slúžili zastupiteľstvám, parlamentu, politikom, medzi iným aj na tému zavedenia celoštátneho referenda do ústavy (miestne a krajské referenda majú funkčné), ktoré môže zaviesť jedine parlament. Celoštátna OR v jan - feb. 2021 bude kvôli pandémie **online**. V Írsku pred referendumami o manželstve rovnakého pohlavia a potratov prebehli 2016-2018 OR The Citizen Assembly³⁷⁷, zlomili polarizované témy. Vo Francúzsku prezident Macron po protestoch žltých viest a nepokojoch v uliciach umožnil občanom v roku 2019 vznik OR - Convention citoyenne pour le climat³⁷⁸, Na tému boja proti zmenám klímy navrhla 149 návrhov, ktoré majú prejsť schválením v parlamente, alebo v referende. V Čile si občania 25. septembra 2020 v referende³⁷⁹ odsúhlasili zmenu ústavy cez 155 členú OR, ktorá bude vytvorená len z občanov. Nie je jasné či bude vytvorená náhodným výberom losovaním. Následne prebehla online odborná konferencia³⁸⁰ za účasti švajčiarskeho veľvyslanca o možnostiach prevzatia prvkov švajčiarskej (priamej) demokracie do čilskej ústavy.

Občianske rady pôsobia v mnohých častiach sveta. Na rok 2021 sú pripravené aj dve celosvetové. Prehľad a ďalšie skúsenosti s OR zo zahraničia.³⁸¹

7. NÁKLADY

Účastníkom OR je každý deň hradený, spravidla podľa miestnych predpisov (napr. výkon verejnej služby), spravidla vo výške mzdy, cestovné, sociálne príplatky ap. Celoštátna Občianska rada napr. vo Francúzsku stála cez 1 mil. euro, treba však brať do úvahy jej veľký rozsah. Viac pozri tabuľka:

krajina	Počet oslovených občanov / prihlásili sa / na celk. počet obyvateľov	Počet vylosovaných občanov do OR	Výška odmeny občanom za účasť na OR	OR vydáva písomné odporúčenie
Švajčiarsko, mesto Sion, kanton Valais	2000/~/20 000	20	500 CHF / 2 víkendy	k celoštátnemu referendu
Rakúsko, spolkový kraj Vorarlberg	~/~/400 tisíc	12-17	???	krajskému a miestnemu zastupiteľstvu
USA, štát Oregon	~/~/ 4,2 mil.	24	???	k celoštátnemu referendu
Francúzsko	300 tisíc/~/66 mil.	150	86€/1deň+ 10€/hod ak v pracovnom čase+18€ starostl. o dieťa	k celoštátnemu referendu z časti pre parlament
Belgicko, kraj Východné Belgicko	~/~/77 tisíc	24	64 €/1 sedenie (2 násobok ak trvá viac ako 4 h) + cestovne,	krajskému zastupiteľstvu
Nemecko	4000/1500/83 mil.	160	75€/deň	Spolkovému, krajskému parlamentu, obci
Čile	~/~/15 mil.	155	???	k celoštátnemu referendu

Tab. č.1 Obecné rady

³⁷⁴ Občianske panely (rady) vo Švajčiarsku: Pilotný projekt Demoscan: <https://demoscan.ch>.

³⁷⁵ Správa o priebehu a výsledku OR Univerzita Ženeva: https://demoscan.ch/wp-content/uploads/2020/09/Re%CC%81sume%CC%81-Rapport-citoyen-demoscan_def1.pdf.

³⁷⁶ Bürgerrat Demokratie: Prehľad OR Nemecko:

<https://www.buergerrat.de/aktuelles/buergerraete-in-deutschland>.

³⁷⁷ The Citizen Assembly (OR), <https://www.citizensassembly.ie/en/>.

³⁷⁸ Convention citoyenne pour le climat: <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>.

³⁷⁹ Denník Pravda: V Čile sa v referende vyslovili za zmenu ústavy: <https://spravy.pravda.sk/svet/clanok/566846-cilania-sa-v-referende-vyslovili-za-zmenu-ustavy>.

³⁸⁰ Demokracia v Čile a Švajčiarsku: <https://chileysuizaendemocracia.com/>, webinár 12 nov.2020 „Priama demokracia: účasť občanov a dôvera vo verejné inštitúcie. Krížovka názorov medzi Švajčiarskom a Čile“, video: <https://youtu.be/56ZuqtScGZo>.

³⁸¹ Viac tu: <https://www.buergerrat.de/aktuelles/buergerraete-weltweit/>.

ZDROJE:

Bürgerrat Demokratie: Občianske rady celosvetovo: <https://www.buergerrat.de/aktuelles/buergerraete-weltweit/>
OZ Robme to správne, video: Občianska rada – nový nástroj priamej účasti občanov v politike (správe vecí verejných)?: <http://robmetospravne.sk/obcianska-rada-priama-ucast-obcanov-v-sprave-veci-verejnych/>
Dynamic facilitation asociation: <http://dynamicfacilitation.com>
Písomné odporúčenie OR vo Švajčiarsku k referendu 2020: https://demoscan.ch/wp-content/uploads/2020/01/RapportCitoyen_DE_v5.pdf
Občianska rada štát Oregon Healthy Democracy: <https://healthydemocracy.org>
Občianska rada Východné Belgicko: <https://www.thealternative.org.uk/dailyalternative/2019/5/25/the-ostbelgien-model>
Büros für Freiwilliges Engagement und Beteiligung (FEB) Občianska rada Rakúsko, spolková krajina Vorarlberg: <https://vorarlberg.at/web/land-vorarlberg/zukunft/>
Občianske panely (rady) vo Švajčiarsku: Pilotny projekt Demoscan: <https://demoscan.ch>
Správa o priebehu a výsledku OR Univerzita Ženeva: https://demoscan.ch/wp-content/uploads/2020/09/Re%CC%81sume%CC%81-Rapport-citoyen-demoscan_def1.pdf
Bürgerrat Demokratie: Prehľad OR Nemecko: <https://www.buergerrat.de/aktuelles/buergerraete-in-deutschland>
The Citizen Assembly (OR), <https://www.citizensassembly.ie/en/>
Convention citoyenne pour le climat: <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/>
Denník Pravda: V Čile sa v referende vyslovili za zmenu ústavy: <https://spravy.pravda.sk/svet/clanok/566846-cilania-sa-v-referende-vyslovili-za-zmenu-ustavy>
Demokracia v Čile a Švajčiarsku: <https://chileysuizaendemocracia.com/>, webinár 12 nov.2020 „Priama demokracia: účasť občanov a dôvera vo verejné inštitúcie. Križovatka názorov medzi Švajčiarskom a Čile“, video: <https://youtu.be/56ZuqtScGZo>

Kontaktné údaje:

Ing. Paul Pirovits
paul.pirovits@gmail.com
OZ Priama Demokracia, OZ Robme to správne
Nám. Hraničiarov 16
85103 Bratislava
Slovenská republika

**MEDZINÁRODNÉ A VNÚTROŠTÁTNE PRÁVNE ASPEKTY PRIAMEJ ÚČASTI
OBYVATEĽOV NA MIESTNEJ SAMOSPRÁVE**

Príspevky z vedeckej konferencie konanej 03.12.2020 Univerzitou Komenského v Bratislave,
Právnickou fakultou.

Celkový počet strán: 98 s.

Rok vydania: 2020

ISBN 978-80-7160-578-2

EAN 9788071605782