

Ústavný súd Slovenskej republiky v Košiciach Detašované pracovisko Bratislava	
Došlo:	04 -12- 2019
Číslo zápisnice: 59570/	Číslo spisu:
Prílohy: 1	Výbavuje:

Ústavný súd Slovenskej republiky
Hlavná 110
042 65 Košice

Podané osobne

V Bratislave, 5. novembra 2019.

NÁVRH

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

a podľa čl. 125 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky

navrhovatelia: poslanci Národnej rady Slovenskej republiky

Kancelária Ústavného súdu Slovenskej republiky
Detašované pracovisko Bratislava
Dátum doručenia podania: 04. 12. 2019
P. č. z knihy došlej pošty: 7798/2019



59570-2019

zastúpení: KADUC & PARTNERS s. r. o.

advokátska kancelária

na začatie konania o súlade právneho predpisu s Ústavou
Slovenskej republiky

Vážený Ústavný súd Slovenskej republiky,

poslanci Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“) týmto v zmysle Čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“) a ustanovení § 42 ods. 2 písm. a) a ustanovením § 74 písm. a) zákona č. 314/2018 o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 314/2018“) podávajú návrh na začatie konania o:

- súlade ustanovení § 11a ods. 1 písm. a) v časti slova „rozdelenie“ v spojení s § 11a ods. 8 v časti slovného spojenia „aspoň polovica oprávnených voličov“ zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 369/1990 Z. z.“) s Čl. 1 ods. 1, Čl. 2 ods. 1, Čl. 12 ods. 1 a 2 v spojení s Čl. 27 ods. 1 a Čl. 30, s Čl. 66 ods. 2 v spojení s Čl. 67 Ústavy;
- súlade ustanovení § 11a ods. 1 písm. c) v časti slovného spojenia „aspoň 30 % oprávnených voličov“ v spojení s § 11a ods. 8 v časti slovného spojenia „aspoň polovica oprávnených voličov“ zákona č. 369/1990 Z. z. s Čl. 1 ods. 1, Čl. 2 ods. 1, Čl. 12 ods. 1 a 2 v spojení s Čl. 27 ods. 1 a Čl. 30, s Čl. 66 ods. 2 v spojení s Čl. 67 Ústavy.

Navrhovatelia napádajú zákon č. 369/1990 Z. z. v rozsahu vymedzenom vyššie uvedenými bodmi.

Vymedzenie napadnutej právnej úpravy

- 1 V zmysle ustanovenia § 11a ods. 1 zákona č. 369/1990 Z. z. platí, že obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum, ak ide o:
 - a) zlúčenie obcí, **rozdelenie** alebo zrušenie obce, ako aj zmenu názvu obce,
 - b) odvolanie starostu (§ 13a ods. 3),
 - c) petíciu skupiny obyvateľov obce **aspoň 30 % oprávnených voličov**,
 - d) zmenu označenia obce, alebo
 - e) ak tak ustanovuje osobitný zákon.
- 2 V zmysle ustanovenia § 11a ods. 8 zákona č. 369/1990 Z. z. platí, že výsledky miestneho referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastnila **aspoň polovica oprávnených voličov** a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov miestneho referenda. Obec vyhlási výsledky miestneho referenda do troch dní od doručenia zápisnice o výsledkoch hlasovania na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce.

II

Vymedzenie nesúlady predmetných ustanovení zákona č. 369/1990 Z. z. s vybranými ustanoveniami Ústavy

- 3 V zmysle Čl. 1 ods. 1 Ústavy platí, že Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.
- 4 V zmysle Čl. 2 ods. 1 Ústavy platí, že štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo.

- 5 V zmysle Čl. 12 ods. 1 Ústavy platí, že ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremiľateľné a nezrušiteľné.
- 6 V zmysle Čl. 12 ods. 2 Ústavy platí, že základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvyhodňovať alebo znevýhodňovať.
- 7 V zmysle Čl. 27 ods. 1 Ústavy platí, že petičné právo sa zaručuje. Každý má právo sám alebo s inými obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami.
- 8 V zmysle Čl. 30 ods. 1 Ústavy platí, že občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Cudzinci s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky majú právo voliť a byť volení do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov.
- 9 V zmysle Čl. 66 ods. 2 Ústavy platí, že zlúčenie, rozdelenie alebo zrušenie obce upraví zákon.
- 10 V zmysle Čl. 67 ods. 1 Ústavy platí, že územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendum, referendum na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku. Spôsob vykonania miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku ustanoví zákon.
- 11 V rámci posúdenia ústavnoprávnej konformity napadnutých ustanovení zákona č. 369/2018 Z. z. by chceli navrhovatelia v prvom rade akcentovať a poukázať na vývoj vo vnímaní inštitútu **referenda**, akým vo svojej rozhodovacej činnosti Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „*Ústavný súd*“) prešiel, a ktorý v konečnom dôsledku vytvára podmienky na podanie tohto návrhu.
- 12 **Referendum** je v Ústave najvyššou predvídanou formou, v ktorej sa vôľa obyvateľstva stane všeobecne právne záväznou. Jedná sa o ústavný prvok a funkčný nástroj priamej demokracie, ktorá má svoj ústavnoprávny fundament v Čl. 2 ods. 1 Ústavy.
- 13 Samotný ústavný text zároveň explicitne predpokladá uskutočňovanie územnej samosprávy miestnym spoločenstvom aj vo formách charakterizujúcich priamu demokraciu: **uskutočnením miestneho referenda**.
- 14 Vnútoraná štruktúra čl. 67 ods. 1 Ústavy napovedá, že ústavodarca prioritizuje formy priamej demokracie (*zhromaždenia obyvateľov obce, miestne referendum*) pred formami demokracie reprezentatívnej (*orgány obce*). Na úrovni lokálnej samosprávy je možné takúto interpretáciu bez pochybností pripustiť práve kvôli **prirodzenej blízkosti vykonávateľov** samosprávnej moci a tých, voči ktorým sa táto časť verejnej moci vykonáva.
- 15 Navrhovatelia na okraj svojej argumentácie uvádzajú, že samotný Ústavný súd v minulosti skonštatoval, že „*marginálne hodno uznať, že regulačná konkretizácia uvedených ústavných inštitútov v zákone o*

obecnom zriadení je, žiaľ, nedôsledná a chýba jej náležitá realizačná koncovka". [Nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 4/2016]

- 16 Ústavný súd v rámci svojej rozhodovacej činnosti ďalej zdôraznil dôležitosť a relevantnosť koncipovania miestneho referenda i zhromaždenia obyvateľov obce do podoby Ústavou predpokladaných kategórií slúžiacich obyvateľom obce na uskutočňovanie ich kolektívneho práva na samosprávu.
- 17 Právo na územnú samosprávu je **reálnym ústavným právom** porovnateľným so základnými právami a slobodami upravenými v druhej hlave Ústavy, a to napriek tomu, že ho Ústava explicitne neartikuluje. Popísaný obraz vhodne dopĺňa aj osobitný druh ústavno-súdnej ochrany, ktorú Ústava územnej samospráve poskytuje v čl. 127a. Štát je teda na jednej strane povinný garantovať nevyhnutnú mieru autonómie obcí pri ich „samospravovaní“, súčasne ale musí poskytovať účinné zábrany takému výkonu verejnej moci obcami, ktorý by ho samého ako nezávislého, demokratického suveréna rešpektujúceho panstvo práva dezintegroval.
- 18 V nadväznosti na uvedené Ústavný súd podčiarkol, že s ohľadom na lokálny charakter územnej (obzvlášť obecnej) samosprávy **determinujúci prirodzenú blízkosť volených orgánov obce a ich voličov, možno predpokladať podstatne väčšiu autentickosť jej uskutočňovania v porovnaní s úrovňou štátu či samosprávneho kraja**. [Nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 4/2016]
- 19 Je teda možné zhrnúť, že miestne referendum je forma a zároveň spôsob realizácie **základného práva občanov zúčastňovať sa správy vecí verejných priamo podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy**. Jedná sa o jedno zo základných a primárnych politických práv občanov v demokratickej spoločnosti, pričom pod správou vecí verejných je potrebné rozumieť účasť občana na politickom živote štátu, správe štátu, ako aj na správe verejných záležitostí v obciach. V poslednom uvedenom prípade dochádza **k rozhodovaniu o jeho uplatňovaní pred obecným zastupiteľstvom ako orgánom územnej samosprávy** (miestne referendum) spôsobom upraveným predovšetkým v § 11a zákona o obecnom zriadení. [Nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 4/2016].
- 20 Obecná samospráva svojou podstatou a zámerom smeruje k **aktivácii zúčastnených (obyvateľov obce) na správe ich vlastných záležitostí**, ktoré **zjednocujú vôľu ľudu žijúceho v miestnom spoločenstve na účel plnenia verejných úloh na vlastnú zodpovednosť** (rozhodnutie Spolkového ústavného súdu Nemecka z 12. júla 1960 v spojených veciach sp. zn. 2 BvR 373/60, 442/60).
- 21 Jednou zo sfér, v ktorej sa môže organizovať miestne referendum je otázka vyhlásenia alebo nevyhlásenia hlasovania obyvateľov obce o odčlenení od obce, tzn. **otázka rozdelenia obce**.
- 22 Ústavný súd už v minulosti skonštatoval, že problematika hlasovania v referende o rozdelení obce sa týka jednak (i) **práva zúčastňovať sa priamo na správe vecí verejných** (čl. 30 ods. 1 Ústavy) obyvateľov obce oprávnených zúčastniť sa prípadného hlasovania o odčlenení časti obce, ako aj realizácie (ii) **petičného práva** (čl. 27 ods. 1 Ústavy) signatárov petície a členov petičného výboru požadujúceho odčlenenie časti obce. [Nález Ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 23/00]
- 23 Podstatou záruk uplatnenia základného práva zúčastňovať sa priamo na správe verejných vecí vo forme miestneho referenda smerujúceho k vyvolaniu rozdelenia obce je garantovanie zákonom ustanoveného postupu zo strany príslušných orgánov verejnej správy (dodržiavanie ich procesných povinností), v rámci ktorého môžu (ale nemusia) nastať právne účinky, o ktoré usilujú subjekty tohto základného práva.

- 24 Inak vyjadrené, uplatnením základného práva 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 zachovajú zákonom ustanovený postup spočívajúci v dodržaní ich procesných povinností a zároveň sa naplnia materiálne podmienky ustanovené v príslušných právnych predpisoch.
- 25 Navrhovatelia sú však presvedčení, že **materiálne podmienky konania miestneho referenda o rozdelení obce** vymedzené v zákone č. 369/1993 Z. z. v ustanoveniach, ktorých súlad s Ústavou je napadnutý týmto návrhom, **nie sú ústavnokonformné**, a teda realizáciou miestneho referenda na základe týchto pravidiel dochádza k zásahu do vyššie vymedzených základných práv a ústavných princípov.
- 26 Navrhovatelia podotýkajú, že predmetom ochrany poskytovanej ustanovením čl. 1 ods. 1 Ústavy sú ústavné princípy a hodnoty vytvárajúce vo svojom súhrne a vzájomnej previazanosti koncepciu materiálneho právneho štátu: „*konceptia materiálneho právneho štátu zahŕňa zároveň požiadavku na obsahovú a hodnotovú kvalitu právnej normy, ktorá má zaistiť primeranosť použitého právneho prostriedku implementovaného vo zvolenej legislatívnej regulácii, vo vzťahu k legitímnemu cieľu sledovanému zákonodarcom (zákonodarcom deklarovanému účelu právnej regulácie) a súlad zvoleného legislatívneho opatrenia s ústavnými princípmi a demokratickými hodnotami vytvárajúcimi koncept materiálneho právneho štátu.*“ (PL. ÚS.17/08).
- 27 Z uvedeného je zrejmé, že z koncepcie materiálneho právneho štátu vyplývajú požiadavky týkajúce sa obsahovej a hodnotovej kvality právnej normy prijímanej zákonodarcom a požiadavky týkajúce sa primeranosti použitého právneho prostriedku implementovaného vo zvolenej legislatívnej regulácii vo vzťahu k legitímnemu cieľu sledovanému zákonodarcom.
- 28 Navrhovatelia si uvedomujú, že napadnutá právna úprava sleduje legitímny cieľ, ktorým je vytvorenie zákonných hmotnoprávnych a procesnoprávnych pravidiel pre realizáciu miestneho referenda o rozdelení obce. Zároveň sú však presvedčení, že **zvolený normatívny mechanizmus nie je primeraný** tomuto cieľu **a je v rozpore s ústavnými princípmi a základnými právami**, ktoré boli vymedzené v predošlých bodoch tohto návrhu.
- 29 Prezentovaný právny názor navrhovateľov vychádza zo skutočnosti, že aktuálne platná právna úprava rozdelenie obce prostredníctvom referenda predpokladá schválenie rozdelenia resp. odčlenenia obce nadpolovičnou väčšinou **všetkých oprávnených voličov**, pričom oprávneným voličom je obyvateľ obce, ktorý má trvalý pobyt v obci (§ 163 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov).
- 30 V prípadoch, ak sa chce od obce odčleniť časť, ktorá je v pomere k pôvodnej obci menšou (tzn. s menším počtom obyvateľov) vzniká v praxi závažný problém, keďže toto odčlenenie a rozdelenie pôvodnej obce je podmienené kooperáciou a súhlasom tej časti obyvateľov obce, ktorá prirodzene nemá záujem na odčlenení sa (sú to obyvatelia, ktorí nepatria do časti obce, ktorá sa chce odčleniť).
- 31 Jedná sa o stav, v ktorom **vôľa jednej (minoritnej) časti obyvateľstva**, môže byť **potlačená vôľou druhej (majoritnej) časti obyvateľstva obce**, a to až do takej miery, že *de facto* úspešné referendum o rozdelení obce môže byť úplne **znefunkčnené**.

- 32 Podobný princíp je využitý aj v prípade iniciovania referenda o rozdelení obce prostredníctvom petície, keďže aj v takomto prípade je požadovaný minimálny limit aspoň 30 % oprávnených voličov (znova zo všetkých obyvateľov obce).
- 33 Pri objasnení a lepšom vysvetlení „absurdnosti“ tohto zákonného mechanizmu si navrhovatelia pomôžu paralelou s „brexitom“. Ak by sa na vystúpenie členského štátu Európskej únie uplatňoval rovnaký mechanizmus ako na referendum o rozdelení obce, tak by o „vystúpení“ Veľkej Británie museli hlasovať všetci obyvatelia členských štátov Európskej únie, a nielen občania Veľkej Británie. Rovnako vhodnou paralelou je aj referendum o nezávislosti Škótska.
- 34 V slovenských podmienkach je pomerne bežnou situáciou stav, kedy obce pozostávajú z viacerých častí, ktoré majú vlastnú, autonómnu, historickú, kultúrnu a hodnotovú tradíciu a netvorí konzistentný, koherentný a súdržný celok so zvyšnými časťami obce. Obyvatelia týchto „samostatných“ častí obce sa necítia byť členmi komunity obce (ako celku), ale naopak členmi svojej vlastnej „obecnej“ komunity. Takýto stav je výsledkom nevhodných urbanistických zásahov, ktoré častokrát neberú/nebrali ohľad na historický vývoj a tradície. Vzhľadom na súčasný legislatívny stav je však v podstate nereálne opätovné osamostatnenie takýchto častí obce a návrat k ich tradičnej a historicky prirodzenej pôvodnej podobe.
- 35 V tejto súvislosti je možné analogicky poukázať napríklad na konkrétnu situáciu mestskej časti mesta [REDAKOVANÉ] ktorej historický pôvod siaha až do 15. storočia, avšak v dôsledku urbanistických zásahov v rokoch 1949 – 1955 bola násilne a tendenčne pričlenená (spolu s ďalšími obcami) do koncepcie vznikajúceho [REDAKOVANÉ]. Obyvatelia [REDAKOVANÉ] sa dlhodobo snažili o opätovné osamostatnenie, avšak v dôsledku nedostatočnej legislatívnej úpravy tohto procesu je ich snaha neúspešná, pričom ich snahu o odčlenenie v minulosti posudzoval aj Ústavný súd.
- 36 Mechanizmus referenda o rozdelení obce je podľa názoru navrhovateľov možné označiť známymi politologickým a právno-filozofickým pojmom „tyrania väčšiny“. Navrhovatelia sú presvedčení, že v dôsledku neprimeranej právnej úpravy dochádza k eliminácii a v podstate k úplnému odstráneniu efektu pozitívnej aktivácie obyvateľov obce na správe ich vlastných záležitostí. Zjednotenie vôle ľudu žijúceho v miestnom spoločenstve nemôže dôjsť, keďže im v tom môže efektívne brániť zvyšná časť obyvateľstva.
- 37 Takýto právny mechanizmus vnímajú navrhovatelia zároveň aj ako diskriminačný (tzn. rozporný s Čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy), a to v akcesorickej nadväznosti na zásah do práva občanov zúčastňovať sa správy vecí verejných priamo, ich petičného práva, ako aj práva týchto istých občanov na samosprávu.
- 38 Navrhovatelia si v plnej miere uvedomujú, že v demokratickom štáte je mocenské rozhodovanie založené na princípe väčšiny. Tento základný princíp rozhodovania je **ale organicky spätý s garantovaním určitých práv aj politickej menšine**, resp. jej kvalifikovanej časti. Práva garantované politickej menšine slúžia ako vyvažujúci faktor vo vzťahu k politickej väčšine a ich účelom je zabrániť zneužitiu väčšinového postavenia, ktoré v horšom prípade môže deštruovať základy demokratického zriadenia (hrozba „tyrania väčšiny“).
- 39 V prípade napadnutej právnej úpravy však absentuje akýkoľvek „vyvažovací“ mechanizmus, ktorý by zabezpečil garanciu a ochranu práv tej skupiny obyvateľov obce, ktorá sa rozhodla na základe racionálnych dôvodov osamostatniť a odčleniť. Táto časť obyvateľstva je „vydaná na milosť a nemilosť“

zvyšnej časti obyvateľov obce. V tejto súvislosti je nutné podotknúť, že v tomto duchu sa v dôsledku normatívneho ukotvenia, ktoré obmedzuje základné práva fyzických osôb alebo právnických osôb, stávajú základné práva a slobody časti obyvateľov obce len **iluzórnymi**. [Nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 1/2017].

- 40 Nad rámec uvedeného navrhovateľa zároveň pripomínajú, že súbežne so schválením rozdelenia obce v referende sú pre realizáciu rozdelenia obce stanovené aj ďalšie normatívne podmienky. V praxi to znamená, že zrušením napadnutých ustanovení zákona č. 369/1993 Z. z. by nenastala absolútna liberalizácia procesu rozdeľovania obcí, keďže v platnosti stále ostanú ostatné – racionálne a primerané - podmienky pre rozdelenie obcí (*katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území tvoriaci súvislý územný celok, najmenej 3 000 obyvateľov, ak urbanisticky nesplynuli s ostatnými časťami obce; nemožnosť rozdelenia, ak do rozvoja odčleňovanej časti obce boli vložené investície, od ktorých je závislá celá obec*).
- 41 Vyhovením návrhu navrhovateľov by teda došlo len k odstráneniu neprimeranej a diskriminačnej procedurálnej podmienky. Podľa názoru navrhovateľov by bolo spravodlivé a ústavne konformné také normatívne riešenie, ktoré by predpokladalo uskutočnenie miestneho referenda len v odčleňovanej časti obce.

III

Navrhovaný petit

Na základe uvedených skutočností navrhovateľa ctenému Ústavnému súdu navrhujú, aby plénum Ústavného súdu rozhodlo tak, že prijme návrh na ďalšie konanie a po prijatí návrhu na ďalšie konanie vydalo tento

n á l e z:

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

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

Súctou



KADUC & PARTNERS s. r. o.

poslanci NR SR podľa prílohy
v zastúpení
KADUC & PARTNERS s. r. o.
konajúca prostredníctvom
konateľa a advokáta