ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2022

Vyhlásené: 25. 5. 2022 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

184

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 8/2020-53

V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Petra Molnára (sudca spravodajca), Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených advokátskou kanceláriou KADUC & PARTNERS s. r. o., Trojičné námestie 4, Trnava, v mene ktorej koná konateľ a advokát JUDr. Ing. Miroslav Kadúc, PhD., na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 11a ods. 1 písm. a) v časti slova „rozdelenie“ a 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 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov 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 a s čl. 66 ods. 2 v spojení s čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky takto

r o z h o d o l :

Návrhu **n e v y h o v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 4. decembra 2019 doručený návrh skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „skupina poslancov“ alebo „navrhovatelia“) na začatie konania o súlade § 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 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) 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 a s čl. 66 ods. 2 v spojení s čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a § 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 o obecnom zriadení 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 a s čl. 66 ods. 2 v spojení s čl. 67 ústavy (ďalej len „ústava“).
2. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 8/2020-15 z 29. apríla 2020 prijal návrh navrhovateľov na ďalšie konanie v celom rozsahu.
3. Skupina poslancov v predloženom návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov napáda ustanovenia zákona o obecnom zriadení, ktoré upravujú podmienky vyhlásenia a platnosti miestneho referenda, v časti týkajúcej sa rozdelenia obce z dôvodu ich nesúladu

s viacerými ustanoveniami ústavy. Navrhovatelia konkrétne napádajú nižšie zvýraznené časti ustanovení § 11a ods. 1 písm. a) a c) v spojení s § 11a ods. 8 zákona o obecnom zriadení, z ktorých vyplýva, že obecné zastupiteľstvo musí vyhlásiť miestne referendum o rozdelení obce aj vtedy, ak o to požiada aspoň 30 % oprávnených voličov, pričom výsledky takéhoto miestneho referenda sú platné vtedy, ak sa na ňom zúčastnila aspoň polovica oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov miestneho referenda.

4. Podľa § 11a ods. 1 zákona o obecnom zriadení 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.

Podľa § 11a ods. 8 zákona o obecnom zriadení 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.

5. Po citácii napadnutých ustanovení zákona o obecnom zriadení a ustanovení ústavy, s ktorými je napadnutá právna úprava podľa názoru navrhovateľov v rozpore (resp. s ich uplatňovaním súvisí), navrhovatelia, vychádzajúc z práva na územnú samosprávu, ktoré je „reálnym ústavným právom porovnateľným s právami a slobodami upravenými v druhej hlave Ústavy, a to napriek tomu, že ho Ústava explicitne neartikuluje“, zvýrazňujú význam miestneho referenda a ďalších foriem priamej demokracie pri výkone miestnej samosprávy. Podľa názoru navrhovateľov *„Vnútorná štruktúra čl. 67 ods. 1 Ústavy napovedá, že ústavodarca priorizuje formy priamej demokracie (zhromaždenia obyvateľov obce, miestne referendum) pred formami reprezentatívnej demokracie (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.“*.

6. Na podporu právneho názoru citovaného v predchádzajúcom bode tohto nálezu navrhovatelia poukazujú aj na judikatúru ústavného súdu, osobitne právny názor vyslovený v náleze č. k. PL. ÚS 4/2016 z 10. mája 2017 (bod 84), podľa ktorého „... 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“. Navrhovatelia zároveň zvýrazňujú aj kritický postoj ústavného súdu k zákonnej úprave inštitútov priamej demokracie na úrovni miestnej samosprávy vyjadrený slovami: «... regulačná konkretizácia uvedených ústavných inštitútov v zákone o obecnom zriadení je, žiaľ, nedôsledná a chýba jej náležitá realizačná „koncovka.“»

7. Navrhovatelia, poukazujúc na judikatúru ústavného súdu (nález č. k. III. ÚS 23/00 z 23. augusta 2000), konštatujú, že hlasovanie obyvateľov obce v miestnom referende o rozdelení obce je spojené s ústavou garantovaným právom *„zúčastňovať sa priamo na správe verejných vecí obyvateľov obce oprávnených zúčastniť sa prípadného hlasovania o odčlenení časti obce (čl. 30 ods. 1 Ústavy)“*, ako aj realizáciou „petičného práva (čl. 27 ods. 1 Ústavy) signatárov petície a členov petičného výboru požadujúceho odčlenenie časti obce“.

8. Podľa navrhovateľov *„Podstatou záruk uplatnenia základného práva zúčastňovať sa priamo na správe verejných vecí vo forme 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.“.

9. V kľúčovej časti svojej argumentácie skupina poslancov vyslovuje presvedčenie, že *„materiálne podmienky konania miestneho referenda o rozdelení obce... nie sú ústavnokonformné, a teda realizáciou miestneho referenda na základe týchto pravidiel dochádza k zásahu do vyššie vymedzených základných práv a ústavných princípov“*. Navrhovatelia nespochybňujú, že napadnutá právna úprava sleduje legitímny cieľ, ktorým je vytvorenie zákonných pravidiel pre realizáciu miestneho referenda o rozdelení obce, ale zároveň vyslovujú presvedčenie, že *„zvolený normatívny mechanizmus nie je primeraný tomuto cieľu a je v rozpore s označenými ústavnými princípmi a základnými právami“*.

10. Konkretizujúc svoje ústavné výhrady proti napadnutej právnej úprave rozdelenia obce, navrhovatelia poukazujú na to, že platná právna úprava rozdelenia obce uskutočňovaná prostredníctvom miestneho referenda predpokladá schválenie rozdelenia 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). Za týchto okolností *„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).“*.

11. Navrhovatelia sumarizujúc zdôrazňujú, že napadnutá právna úprava vytvára stav, v rámci ktorého *„vôľa jednej (minoritnej časti obyvateľstva, môže byť potlačená vôľou druhej (majoritnej) časti obyvateľstva, a to až do takej miery, že de facto úspešné referendum o rozdelení obce môže byť úplne znefunkčnené“*. Podľa navrhovateľov je zákonný mechanizmus rozdeľovania obce „absurdný“. Na podporu tohto záveru poukazujú na paralelu napadnutej úpravy s právnou úpravou „brexitu“, z ktorej vyplýva, že *«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...»*.

12. V rámci svojej argumentácie navrhovatelia poukazujú na slovenské reálie, z ktorých vyplýva, že *«... je pomerne bežnou situáciou stav, kedy obce pozostávajú z viacerých častí, ktoré majú vlastnú, autonómnu, historickú, kultúrnu a hodnotovú tradíciu a netvoria 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.»*.

13. Podľa skupiny poslancov právna úprava mechanizmu miestneho referenda o rozdelení obce má znaky „tyranie väčšiny“ a je diskriminačná, teda nesúladná s čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy „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“. Navrhovatelia nespochybňujú, 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 „tyranie väčšiny“).»*.

14. Argumentácia navrhovateľov vyúsťuje do konštatovania, že *«V prípade napadnutej právnej úpravy... 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].»*. Navrhovatelia zároveň poukazujú na pozitívne dopady rozhodnutia ústavného súdu, ktorým by vyhovel ich návrhu, spočívajúce v tom, že by došlo *„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.“*.

15. V dôsledku absencie vyvažovacieho mechanizmu v napadnutej právnej úprave je podľa navrhovateľov znemožnené alebo výrazne sťažené uskutočňovanie územnej samosprávy formou miestneho referenda ako funkčného nástroja priamej demokracie, ktorá má svoj základ v čl. 2 ods. 1 ústavy, čím dochádza k porušeniu čl. 27 ods. 1, čl. 30 ods. 1 a čl. 66 ods. 1 v spojení s čl. 67 ods. 1 ústavy. Navrhovatelia sú toho názoru, že napadnutá právna úprava narúša právo na územnú samosprávu, ktoré považujú za reálne ústavné právo. V tejto súvislosti dodávajú, že *«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.»*.

16. Na tomto základe navrhovatelia navrhujú, aby ústavný súd o ich návrhu takto rozhodol:

«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.»

II.

Stanoviská účastníkov konania a vedľajšieho účastníka a ďalší priebeh konania

17. Po prijatí návrhu navrhovateľov na ďalšie konanie si ústavný súd podľa § 86 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) vyžiadal písomné stanovisko k návrhu navrhovateľov od Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) a vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), za ktorú stanovisko predkladá Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“).

II.1. Stanovisko národnej rady:

18. Národná rada na žiadosť ústavného súdu reagovala listom predsedu národnej rady č. PREDS-106-1/2020 z 11. augusta 2020, v ktorom predseda národnej rady uviedol, že *„... Národná rada Slovenskej republiky nebude zaujímať stanovisko k predmetnej veci“*. Zároveň oznámil, že súhlasí s upustením od ústneho pojednávania.

II.2. Stanovisko vlády:

19. Vláda, zastúpená ministerstvom spravodlivosti, reagovala na žiadosť ústavného súdu listom ministerky spravodlivosti č. 22844/2020/100 z 12. októbra 2020, ktorého obsah tvorí stanovisko k návrhu navrhovateľov. Vláda navrhuje, aby ústavný súd návrhu skupiny 35 poslancov národnej rady nevyhovel.

20. V úvodnej časti svojho stanoviska vláda zdôrazňuje, že sa stotožňuje s právnym názorom ústavného súdu vysloveným v náleze č. k. PL. ÚS 4/2016 z 10. mája 2017, podľa ktorého je právo na územnú samosprávu reálnym právom obce, ktoré prináleží „ako kolektívne právo miestnemu spoločenstvu...". V tejto súvislosti však vláda zdôrazňuje, že *„ústava priznáva právo na samosprávu obci ako celku, resp. už existujúcej samosprávnej jednotke, ktorou je obec. Ústava teda nepriznáva právo na samosprávu časti obce alebo ešte neexistujúcej alebo potenciálne vznikajúcej obci alebo jej časti."*. Podľa presvedčenia vlády ústava *«... predpokladá „len" zlúčenie, rozdelenie alebo zrušenie obce (aj to v zmysle zákonnej úpravy; pozri čl. 66 ods. 2 ústavy), ústava nepredpokladá (resp. nechráni) odčlenenie časti obce, či už väčšej alebo menšej v pomere k celku. Podľa vlády je námietka navrhovateľov v tejto časti zjavne neopodstatnená, keďže zákonnou úpravou miestneho referenda nedochádza k porušeniu žiadnej ústavnej normy, ktorá by sa dala spojiť s právami časti obce (menšiny) na jej odčlenenie od celku proti vôli väčšiny obce.»*.

21. Vo vzťahu k výhradám navrhovateľov k iniciovaniu vyhlásenia miestneho referenda o rozdelení obce prostredníctvom uplatnenia petičného práva vláda uvádza, že petičné právo v zmysle § 11a ods. 8 zákona o obecnom zriadení *„vykazuje realizačný rozmer spočívajúci v povinnosti obecného zastupiteľstva vyhlásiť miestne referendum, pričom v spojení s § 11a ods. 8 zákona o obecnom zriadení predstavuje takýto výkon petičného práva nástroj ochrany a realizácie politického (a iného) názoru menšiny oprávnených voličov v danej obci (nad rámec ich zastúpenia v obecnom zastupiteľstve skrz voľbu svojich reprezentantov v komunálnych voľbách)"*.

22. Vo vzťahu k podmienke účasti polovice oprávnených voličov a podmienke prijatia rozhodnutia nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov miestneho referenda pre platnosť výsledkov tohto miestneho referenda vláda uvádza, že nejde o mocenské opatrenie zákonodarcu *„... kvalifikovateľné ako ústavne relevantný zásah obmedzujúci právo obce na samosprávu alebo obmedzujúci práva obyvateľov (menšiny) na participáciu na správe vecí verejných prostredníctvom nástrojov priamej demokracie"*, keďže *„Iniciátori petície majú spolu s ostatnými obyvateľmi obce, obdarenými tými istými právami podieľať sa na správe vecí verejných aj prostredníctvom miestneho referenda, sami v rukách výsledok referenda, ktorý je plne odvislý iba od prejavu vôle obyvateľov obce."*.

23. V súvislosti s námietkou navrhovateľov smerujúcou k podmienkam platnosti miestneho referenda vláda ďalej zdôrazňuje, že sleduje *„legitímny cieľ zabezpečenia zvýšenej legitimity akéhokoľvek verejnoprávneho aktu súvisiaceho s rozhodovaním o otázkach života obce, ktoré rozhodovanie sa dotýka všetkých jej obyvateľov..."*, prostredníctvom ktorých sa *„napĺňa jeden z princípov demokratického právneho štátu, a síce princíp vlády väčšiny s garanciami a ochranou práv politickej menšiny (opozície), ku ktorému sa v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy prihlásila aj Slovenská republika"*. Poukazujúc na porovnateľnú právnu úpravu podmienok platnosti celoštátneho a miestneho referenda, argumentácia vlády vyúsťuje do konštatovania, že za nimi *„je nutné hľadať ústavne aprobovaný cieľ zvýšenia reprezentatívnosti tohto verejnoprávneho aktu a zvýšenia legitimity v referende prijatého rozhodnutia s potenciálom dopadu na životy a právne vzťahy obyvateľov (štátu alebo obce)"*.

II.3. Replika navrhovateľov:

24. Ústavný súd listom zo 14. októbra 2020 požiadal právneho zástupcu navrhovateľov o vyjadrenie k priloženým stanoviskám národnej rady a vlády k návrhu na začatie konania.

Ústavný súd zároveň požiadal právneho zástupcu navrhovateľov o vyjadrenie, či navrhovatelia súhlasia s tým, aby v predmetnej veci upustil od ústneho pojednávania. Právny zástupca navrhovateľov na výzvu ústavného súdu v určenej lehote ani do dňa rozhodovania ústavného súdu o návrhu navrhovateľov vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 8/2020 nezareagoval.

II.4. Upustenie od ústneho pojednávania:

25. Podľa § 58 ods. 3 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže vo veciach podľa odseku 1 písm. d) až h) a k) upustiť od ústneho pojednávania, ak je na základe podaní účastníkov a spisov predložených ústavnému súdu zrejmé, že od ústneho pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci. Vo veciach podľa odseku 1 písm. a) až c), i) a l) môže ústavný súd za rovnakých podmienok upustiť od ústneho pojednávania, len ak o ústne pojednávanie žiaden z účastníkov nepožiadal najneskôr vo svojom prvom podaní vo veci.

26. Z § 58 ods. 1 písm. a) zákona o ústavnom súde vyplýva, že ústne pojednávanie sa uskutočňuje aj v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy.

27. Aplikujúc § 58 ods. 3 v spojení s § 58 ods. 1 písm. a) zákona o ústavnom súde, ústavný súd konštatuje, že žiaden z účastníkov konania nepožiadal o uskutočnenie ústneho pojednávania. Na základe dokumentácie, ktorú má k dispozícii, zároveň usúdil, že od ústneho pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci, a preto upustil podľa § 58 ods. 3 zákona o ústavnom súde od ústneho pojednávania.

III.

Posúdenie dôvodnosti návrhu

III.1. Podstata návrhu navrhovateľov a všeobecné východiská pre rozhodnutie ústavného súdu:

28. Podľa názoru navrhovateľov je platná právna úprava podmienok vyhlasovania miestneho referenda o rozdelení obce, ako aj podmienok jeho platnosti, obsiahnutá v zákone o obecnom zriadení, v rozpore s viacerými ustanoveniami ústavy. Podstata argumentácie navrhovateľov vychádza z práva na územnú samosprávu, pri výkone ktorej majú byť podľa navrhovateľov priorizované inštitúty priamej demokracie, osobitne miestne referendum. Navrhovatelia považujú platnú právnu úpravu miestneho referenda o rozdelení obce za nefunkčnú, a preto ústavne nekonformnú, keďže fakticky znemožňuje minoritnej časti obyvateľov s trvalým pobytom v tej časti obce, ktorá sa chce od pôvodnej obce odčleniť, rozhodnúť o rozdelení obce vzhľadom na predpokladaný nesúhlas väčšiny obyvateľov obce s trvalým pobytom vo zvyšnej časti pôvodnej obce. Podľa názoru navrhovateľov by bola ústavne konformná taká právna úprava, na základe ktorej by sa miestne referendum o rozdelení obce uskutočňovalo *„len v odčleňovanej časti obce“*. Z argumentácie navrhovateľov sa dá vyvodiť, že považujú za súčasť práva na územnú samosprávu právo minoritnej časti obyvateľov obce s trvalým pobytom v tej časti obce, ktorá sa chce od pôvodnej (existujúcej) obce odčleniť, samostatne rozhodnúť o rozdelení tejto obce.

29. V nadväznosti na podstatu argumentácie navrhovateľov považuje ústavný súd za potrebné pripomenúť kľúčové právne názory vyplývajúce z jeho doterajšej judikatúry, prostredníctvom ktorých vyjadril svoj postoj k územnej samospráve ako jednej z foriem výkonu verejnej správy charakteristickej pre demokratický štát, ako aj k navrhovateľmi zdôrazňovanému právu na územnú samosprávu.

30. Ústavný súd, odkazujúc na svoje doktrinálne názory vyjadrené v náleze č. k. PL. ÚS 5/2012 z 22. júna 2014, v ktorom definoval samosprávu ako „formu verejnej správy, na ktorej výkon má ústavou alebo (aspoň) zákonom zaručené právo určité územné alebo inak organizované spoločenstvo ľudí (korporácia). V rámci výkonu samosprávy si toto spoločenstvo samostatne, t. j. nezávisle od štátu, spravuje svoje záležitosti. Štát disponuje len právnym dozorom nad výkonom samosprávy uskutočňovaným spôsobom, ktorý ustanoví zákon... Územnú

samosprávu potom možno charakterizovať ako ústavou (príp. zákonom) zaručené právo územného samosprávneho celku ako územného spoločenstva ľudí rozhodovať samostatne v rámci ústavou a zákonmi vymedzeného autonómneho priestoru o svojich záležitostiach. Územnú samosprávu možno považovať za jednu zo základných demokratických hodnôt, ktorej ústavodarca garantuje privilegovanú (ústavnú) ochranu (čl. 127a ústavy).“.

31. Právne názory artikulované v náleze č. k. PL. ÚS 5/2012 z 22. júna 2014 ústavný súd významne rozvinul v náleze č. k. PL. ÚS 4/2016 z 10. mája 2017, v ktorom z ústavnej úpravy územnej samosprávy vyvodil právo na územnú samosprávu, ktoré je «reálnym ústavným právom obce 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. Tým je založená dôvodnosť štátneho dozoru nad zákonnosťou výkonu územnej samosprávy (napr. PL. ÚS 5/2012).».

32. V náleze č. k. PL. ÚS 4/2016 z 10. mája 2017 ústavný súd tiež uviedol, že „vnútorná štruktúra čl. 67 ods. 1 ústavy napovedá, že ústavodarca priorizuje 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.“.

33. Citované právne názory vyslovené v doterajšej judikatúre ústavného súdu v zásade korešpondujú s ideovo-teoretickými východiskami, na ktorých je založený návrh navrhovateľov. Ústavný súd však musí v tomto konaní zaujať postoj k otázke, či je z ústavného hľadiska aprobovateľný právny názor skupiny poslancov založený na tvrdení, že súčasťou práva na územnú samosprávu je aj právo menšiny obyvateľov obce, ktorí majú trvalý pobyt na území tej časti obce, ktorá sa chce od pôvodnej (existujúcej) obce odčleniť, samostatne rozhodnúť o rozdelení obce prostredníctvom miestneho referenda.

34. Vnútorná koncepcia ústavy spolu s Európskou chartou miestnej samosprávy zaväzujú štát zveriť časť jednotkám územnej samosprávy ako subjektom od štátu nezávislým, ktoré následne zverenú moc uplatňujú pri plnom rešpekte k ústavnoprávnym mantinelom. Ústava deklaruje, že Slovenská republika je demokratický a právny štát (čl. 1 ods. 1) a, vyjadrujúc rešpekt a úctu k územným spoločenstvám osôb, ktoré majú na území obce trvalý pobyt a tvoria personálny substrát obcí ako samosprávnych územných celkov (čl. 64a ústavy), priznáva obciam (ako aj vyšším územným celkom) ako neštátnym subjektom časť svojej vrchnostenskej moci v podobe samosprávnej moci, ktorú vykonávajú samostatne, ale na základe zákona a pod dozorom štátu (čl. 67 ústavy). Z čl. 66 ods. 2 ústavy („Zlúčenie, rozdelenie alebo zrušenie obce upraví zákon.“) vyplýva, že aj rozdelenie obce sa uskutočňuje na základe zákonnej úpravy.

35. Na základe skutočností uvedených v predchádzajúcom bode tohto nálezu možno konštatovať, že ústavná úprava územnej samosprávy neustanovuje pre zlučovanie, rozdeľovanie alebo zrušovanie obcí žiadne osobitné podmienky okrem výhrady zákona, t. j. ustanovuje požiadavku, že zlučovanie, rozdeľovanie a zrušovanie obcí musí byť upravené v právnom predpise s právnou silou zákona. Za týchto okolností by zákonná úprava rozdeľovania obcí mohla byť v rozpore s ústavou v zásade len vtedy, ak by nerešpektovala ústavné princípy, osobitne princíp demokratického a právneho štátu a právo na územnú samosprávu územného spoločenstva osôb, ktoré majú na území obce trvalý pobyt, ako reálne ústavné právo uznávané a akceptované (aj) ústavným súdom (nález č. k. PL. ÚS 4/2016 z 10. mája 2017).

Navrhovatelia argumentujú tvrdením, že súčasťou práva na územnú samosprávu je aj právo menšiny obyvateľov obce, ktorí majú trvalý pobyt na území tej časti obce, ktorá sa chce od

pôvodnej (existujúcej) obce odčleniť, samostatne rozhodnúť o rozdelení obce prostredníctvom miestneho referenda. Vo vzťahu k tomu je nutné uviesť, že právo na územnú samosprávu má podobu kolektívneho práva prináležiaceho miestnemu spoločenstvu, ktorým je obec ako právnická osoba, a nie jej časť. Subjekt priznaného práva na územnú samosprávu v prípade obce ako základnej jednotky územnej samosprávy je špecifikovaný odkazom na ústavnú úpravu čl. 64 a 64a (porovnaj nález č. k. PL. US 4/2016 z 10. mája 2017). Vo vzťahu k právu na územnú samosprávu je nevyhnutné uviesť, že podľa aktuálne platnej zákonnej úpravy časti slovenských obcí (miest) nemajú priznané právo na samosprávu. Zákon im nepriznáva oprávnenie vykonávať vlastnú územnú samosprávu, čo znamená, že si nevytvárajú vlastné orgány obce, resp. mesta a ani nenapĺňajú iné definičné prvky práva na samosprávu. Iným prípadom sú časti obce, ktoré majú zákonodarcom priznané právo na samosprávu, ktorými sú výlučne mestské časti hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy a mesta Košice (pozri k tomu TRELLOVÁ, L. *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018. s. 74 – 75).

36. V súvislosti s hľadaním odpovede na otázku, či zákonná úprava rozdeľovania obce rešpektuje ústavné princípy a právo na územnú samosprávu, je žiaduce analyzovať vývoj právnej úpravy rozdeľovania obcí v Slovenskej republike v období po zásadných spoločenských zmenách započatých v novembri 1989, ako aj jej aktuálnu zákonnú podobu, ktorej časti boli napadnuté návrhom navrhovateľov.

III.2. Právna úprava rozdeľovania obce a jej vývoj po roku 1989:

37. Revitalizácia územnej samosprávy v podmienkach bývalej spoločnej československej štátnosti tvorila integrálnu súčasť zásadných spoločensko-politických zmien. Ústavné základy územnej samosprávy boli konštituované ústavným zákonom č. 294/1990 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 100/1960 Zb. Ústava Československej socialistickej republiky a ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii a ktorým sa skracuje volebné obdobie národných výborov (ďalej len „ústavný zákon č. 294/1990 Zb.“). Tento ústavný zákon nadobudol účinnosť dňom volieb do zastupiteľstiev obcí, ktoré sa v Slovenskej republike konali 23. a 24. novembra 1990. Jeho súčasťou bola aj ústavná blanketa ustanovená v novom znení čl. 87 ods. 2 Ústavy Československej socialistickej republiky, podľa ktorej „... Podmienky a spôsob vzniku, zániku, rozdelenia alebo zlúčenia obcí ustanovia zákony národných rád.“.

38. K vykonaniu ústavného zákona č. 294/1990 Zb. bol v Slovenskej republike prijatý zákon o obecnom zriadení, ktorý nadobudol účinnosť taktiež dňom konania volieb do orgánov samosprávy obcí v roku 1990. Zákon o obecnom zriadení vo svojom pôvodnom znení upravoval rozdelenie obce v § 2 ods. 3, § 2 ods. 4 a § 11 ods. 4 písm. a) v spojení s § 11 ods. 4 písm. c) a § 11 ods. 7.

Podľa § 2 ods. 2 zákona o obecnom zriadení v pôvodnom znení „Rozdelením obce vznikajú nové obce s územím vyčleneným z územia rozdeľovanej obce. Súčasťou rozhodnutia obce o rozdelení je dohoda o majetkovoprávnom vyrovnaní a dohoda o názve a o sídlach ich orgánov.“.

Podľa § 2 ods. 4 zákona o obecnom zriadení v pôvodnom znení „Spôsob zakladania, zlučovania, rozdeľovania a zrušovania obcí upravujú osobitné predpisy.“.

Podľa § 11 ods. 4 písm. a) zákona o obecnom zriadení v pôvodnom znení „Obecné zastupiteľstvo vyhlási hlasovanie obyvateľov obce, ak ide o návrh a) na zlúčenie, rozdelenie alebo zrušenie obce...“.

Podľa § 11 ods. 4 písm. c) zákona o obecnom zriadení v pôvodnom znení „Obecné zastupiteľstvo vyhlási hlasovanie obyvateľov obce, ak ide o návrh... c) petície skupiny obyvateľov obce v počte 20 % všetkých oprávnených voličov.“.

Podľa § 11 ods. 7 zákona o obecnom zriadení v pôvodnom znení „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.“.

39. Odkaz obsiahnutý v citovanom ustanovení § 2 ods. 4 zákona o obecnom zriadení sa premietol do ustanovení § 2 ods. 1 a 2 zákona Slovenskej národnej rady č. 517/1990 Zb. o územnom a správnom členení Slovenskej republiky (ďalej len „zákon č. 517/1990 Zb.“).

Podľa § 2 ods. 1 zákona č. 517/1990 Zb. «Založiť alebo zrušiť obec, rozdeliť obec alebo zlúčiť obce patrí vláde Slovenskej republiky.».

Podľa § 2 ods. 1 zákona č. 517/1990 Zb. „Rozhodnúť podľa odseku 1 možno iba so súhlasom obce a na základe stanoviska okresného úradu.“.

40. Zákon č. 517/1990 Zb. bol zrušený a nahradený zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom členení Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 221/1996 Z. z.“), ktorý vo svojich ustanoveniach § 3 ods. 1 a 2 upravoval rozdeľovanie obcí takmer identicky ako jeho predchodca.

Podľa 3 ods. 1 zákona č. 221/1996 Z. z. „Obec zriaďuje, zrušuje alebo rozdeľuje alebo obce zlučuje vláda Slovenskej republiky nariadením vlády.“.

Podľa § 3 ods. 2 zákona č. 221/1996 Z. z. „Rozhodnúť podľa odseku 1 možno iba so súhlasom obce a na základe stanoviska krajského úradu.“.

41. Ustanovenia § 3 ods. 1 a 2 zákona č. 221/1996 Zb. v citovanom znení boli s účinnosťou od 1. januára 2002 zrušené a nahradené ustanoveniami zákona o obecnom zriadení, ktoré sa stali súčasťou tohto zákona na základe novelizácie uskutočnenej zákonom č. 453/2001 Z. z., pričom platia a sú účinné v rovnakom znení aj v súčasnosti.

42. Ešte pred analýzou zákonnej úpravy rozdeľovania obcí v platnom a účinnom znení ústavný súd považuje za potrebné poukázať na zmeny ustanovení o rozdeľovaní obce, ku ktorým došlo v období od schválenia pôvodného znenia zákona o obecnom zriadení do schválenia jeho novelizácie uskutočnenej zákonom č. 453/2001 Z. z., t. j. do času, keď bolo schválené platné a účinné znenie zákonných ustanovení upravujúcich rozdeľovanie obce.

43. Ustanovenia zákona o obecnom zriadení, ktoré boli napadnuté navrhovateľmi, sa najprv zmenili na základe novelizácie uskutočnenej zákonom č. 421/1991 Zb., ku ktorej došlo na základe návrhu skupiny poslancov Slovenskej národnej rady (ptč. 157). Problematiky, ktorá tvorí podstatu návrhu navrhovateľov, sa týkali nové znenia § 11 ods. 4 písm. c), § 11 ods. 5 a § 11 ods. 6 zákona o obecnom zriadení.

Podľa § 11 ods. 4 písm. c) zákona o obecnom zriadení v znení zákona č. 421/1991 Zb. „Obecné zastupiteľstvo vyhlási hlasovanie obyvateľov obce, ak ide o návrh... c) petície skupiny obyvateľov obce v počte 20 % oprávnených voličov; ak ide o petíciu týkajúcu sa rozdelenia obce, stačí na jej predloženie 20 % oprávnených voličov časti obce, o odčlenenie ktorej pri rozdelení obce ide.“.

Podľa § 11 ods. 5 zákona o obecnom zriadení v znení zákona č. 421/1991 Zb. „Obecné zastupiteľstvo vyhlási hlasovanie obyvateľov časti obce, ak ide o odčlenenie časti obce spravidla 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.“.

Podľa § 11 ods. 6 zákona o obecnom zriadení v znení zákona č. 421/1991 Zb. „Predtým než obecné zastupiteľstvo vyhlási hlasovanie obyvateľov časti obce o odčlenení časti obce, rozhodne obecné zastupiteľstvo o tom, či boli splnené podmienky podľa odseku 5.“

44. V dôvodovej správe k návrhu novelizácie zákona o obecnom zriadení uskutočnenej zákonom č. 421/1991 Zb. (ptč. 157) sa uvádza:

„V súčasnosti období dochádza v Slovenskej republike najmä k procesu rozdeľovania obcí oddelením mestských častí a častí obce od doterajších spoločných obcí a miest.

Tým, že ustanovenia § 11 ods. 4 a 8 zákona SNR číslo 369/1990 Zb., v znení zákona č. 130/1991 Zb. ukladajú povinnosť hlasovať o oddelení obyvateľom celej obce alebo mesta sú znevýhodnené najmä okrajové časti obcí, ktoré majú menší počet obyvateľov a predovšetkým mestské časti, ktoré tvoria bývalé samostatné obce, pričlenené k mestám za posledných 20 rokov za účelom zvýšenia počtu obyvateľov mesta a zníženia počtu správneho aparátu. Pritom tieto časti sú od centrálnej obce často vzdialené, oddeľujú ich prírodné prekážky a nemajú vybudovanú ani základnú technickú a občiansku vybavenosť.

Ustanovenia § 11 ods. 4 a 8 zákona SNR č. 369/1990 Zb. v znení zákona č. 130/1991 Zb. o hlasovaní obyvateľov celej obce bránia obyvateľom týchto častí uplatniť svoje právo na osamostatnenie obce a vytvorenie samosprávneho územného celku združujúceho občanov, ktorí majú na jej území trvalý pobyt.

Skúsenosti s účasťou voličov vo voľbách do orgánov samosprávy obcí ukazujú, že dosiahnuť účasť nadpolovičnej väčšiny obyvateľov na hlasovaní (čo je podmienkou platnosti hlasovania), najmä v mestách a väčších obciach je problematické a aj v prípade účasti tesnej nadpolovičnej väčšiny nemá malá časť obce alebo mestská časť nádej obdržať nadpolovičnú väčšinu platných hlasov (čo je podmienkou prijatia tohto rozhodnutia).

Na základe týchto skutočností podáva skupina poslancov návrh na novelizáciu § 11 zákona SNR č. 369/1990 Zb. a navrhuje rozšíriť platnosť ustanovení § 11 ods. 4 aj na obyvateľov mestskej časti alebo časti obce.“

45. K ďalšej zmene ustanovení zákona o obecnom zriadení, ktoré boli napadnuté navrhovateľmi, došlo na základe novelizácie uskutočnenej zákonom č. 295/1992 Zb., ktorá však mala len legislatívno-technickú povahu, keďže už citované ustanovenia § 11 ods. 4 písm. c) a § 11 ods. 4 a 5 zákona o obecnom zriadení v znení zákona č. 421/1991 Zb. boli premietnuté v rovnakom znení do ustanovení § 11a ods. 1 písm. c) a § 11a ods. 2 a 3 tohto zákona.

46. Ustanovenia § 11a ods. 1 písm. c) a § 11a ods. 2 a 3 zákona o obecnom zriadení v znení zákona č. 295/1992 Z. z. boli platné a účinné až do novelizácie zákona o obecnom zriadení uskutočnenej zákonom č. 453/2001 Z. z.

47. Po schválení tejto novelizácie je problematika rozdelenia obce upravená v § 2 ods. 3, § 2a ods. 5, § 11a ods. 1 písm. a) a c) a § 11a ods. 8 zákona o obecnom zriadení, ktoré znejú takto:

Podľa § 2 ods. 3 zákona o obecnom zriadení v znení novelizácie uskutočnenej zákonom č. 453/2001 Z. z. „Obec zriaďuje, zrušuje, rozdeľuje alebo obce zlučuje vláda nariadením. Rozhodnúť o tom možno iba so súhlasom obce a na základe stanoviska okresného úradu v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa obec nachádza.“.

Podľa § 2a ods. 1 zákona o obecnom zriadení v znení novelizácie uskutočnenej zákonom č. 453/2001 Z. z. „Dve obce alebo viac obcí sa môžu zlúčiť do jednej obce; obec sa môže rozdeliť na dve obce alebo viac obcí. Zlúčením obcí zanikajú zlučované obce a vzniká nová obec; rozdelením obce zaniká rozdeľovaná obec a vznikajú nové obce. Zlúčiť obce alebo rozdeliť obec možno len s účinnosťou ku dňu konania všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí.“

Podľa § 2a ods. 5 zákona o obecnom zriadení v znení novelizácie uskutočnenej zákonom č. 453/2001 Z. z. „Obec sa môže rozdeliť, ak nové obce budú mať katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území tvoriaci súvislý územný celok, najmenej 3 000 obyvateľov, ak urbanisticky nesplynuli s ostatnými časťami obce. Obec nemožno rozdeliť, ak do rozvoja odčleňovanej časti obce boli vložené investície, od ktorých je závislá celá obec.“.

Podľa § 11a ods. 1 písm. a) a c) zákona o obecnom zriadení v znení novelizácie uskutočnenej zákonom č. 453/2001 Z. z. „Obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum, ak ide o

a) zlúčenie obcí, rozdelenie alebo zrušenie obce, ako aj zmenu názvu obce, ...

c) petíciu skupiny obyvateľov obce aspoň 30 % oprávnených voličov.“.

Podľa § 11a ods. 8 zákona o obecnom zriadení v znení novelizácie uskutočnenej zákonom č. 453/2001 Z. z. „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.“.

Citované ustanovenia zákona o obecnom zriadení v znení novelizácie uskutočnenej zákonom č. 453/2001 Z. z. platia a sú účinné v rovnakom znení aj v súčasnosti.

48. K schváleniu novelizácie zákona o obecnom zriadení uskutočnenej zákonom č. 453/2001 Z. z. došlo na základe vládneho návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a menia a dopĺňajú niektoré ďalšie zákony (II. volebné obdobie národnej rady, ptč. 1075). V osobitnej časti dôvodovej správy k vládnemu návrhu zákona sa vo vzťahu k navrhovanému ustanoveniu nových zákonných podmienok pre rozdeľovanie obce (k novonavrhovanému § 2a ods. 5) okrem iného uvádza:

„S ohľadom na pripravovaný presun kompetencií je bezpodmienečne nevyhnutné zabezpečiť, aby obec, ktorá vznikla rozdelením doterajšej obce na dve, či viac obcí, bola schopná zabezpečiť úlohy na ňu kladené. Preto sa zakotvujú základné podmienky pre rozdelenie obce. Požiadavka počtu 3 000 obyvateľov vychádza z európskych skúseností, podľa ktorých miestna samospráva môže efektívne existovať len pri tomto minimálnom počte obyvateľov. Efektívnou existenciou máme na mysli takú, pri ktorej je obec schopná uhrádzať väčšinu svojich výdavkov zo svojich vlastných zdrojov. Účelom ustanovenia je popri uvedenom hlavnom cieli efektívnosti miestnej samosprávy – zamedziť ďalšiemu prehlbovaniu v súčasnosti pokračujúceho nežiaduceho javu, ktorým je narastajúci počet malých obcí. Takéto obce vzhľadom na nedostatočný počet obyvateľov nebudú schopné v budúcnosti zabezpečovať riadne fungovanie miestnej samosprávy, pretože budú neustále čeliť ako hlavnému problému nedostatku vlastných zdrojov, a tým budú i neustále odkázané na medziobecnú spoluprácu.“

K zmenám v podmienkach vyhlasovania miestneho referenda o rozdelení obce sa v osobitnej časti dôvodovej správy k vládnemu návrhu zákona okrem iného uvádza:

„Mení sa aj ustanovenie, ktoré upravuje platnosť petície, a to tak, že hranica počtu obyvateľov obce potrebného na platnosť petície sa upravuje na 30 % oprávnených voličov v obci. Reaguje sa tým na požiadavku obcí a miest.“

49. Z vývojovej analýzy zákonnej úpravy rozdeľovania obce vyplývajú najmä nasledujúce skutočnosti:

    49.1. Na rozhodovaní o rozdelení obce sa v období od nadobudnutia účinnosti zákona o obecnom zriadení (23. – 24. november 1990) až do súčasnosti vždy podieľal jednak orgán štátu (vláda na základe stanoviska krajského úradu, resp. po nadobudnutí účinnosti novelizácie zákona o obecnom zriadení uskutočnenej zákonom č. 253/2001 Z. z. vláda na základe stanoviska okresného úradu v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa obec nachádza), ako aj obyvatelia obce na základe výsledkov miestneho referenda;

    49.2. Vyhlásenie miestneho referenda o rozdelení obce bolo počas takmer celého sledovaného obdobia (od nadobudnutia účinnosti novelizácie zákona o obecnom zriadení

uskutočnenej zákonom č. 421/1991 Zb., t. j. od 1. novembra 1991 až po súčasnosť) viazané na splnenie podmienok ustanovených v zákone o obecnom zriadení;

49.3. V období od 1. novembra 1991 do 31. decembra 2001 mohlo obecné zastupiteľstvo vyhlásiť miestne referendum o odčlenení obce len vtedy, ak dospelo k záveru, že ide o odčlenenie časti obce spravidla 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;

49.4. V období od 1. januára 2002 až do súčasnosti zákon ustanovuje prísnejšie podmienky, za ktorých možno vyhlásiť miestne referendum o rozdelení obce, ktoré sú upravené v už citovanom § 2a ods. 5 zákona o obecnom zriadení (okrem iného vtedy, ak nové obce budú mať katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území tvoriaci súvislý územný celok a najmenej 3 000 obyvateľov);

49.5. V analyzovanom období došlo aj k zmenám v ustanovení minimálneho počtu obyvateľov obce, ktorí mohli prostredníctvom petície vyvolať vyhlásenie miestneho referenda o rozdelení obce (v prípade, ak boli splnené zákonné podmienky uvedené v predchádzajúcom bode)

- v období od nadobudnutia účinnosti zákona o obecnom zriadení do 30. novembra 1991 sa vyžadovalo predloženie petície skupiny obyvateľov obce v počte 20 % všetkých oprávnených voličov,

- v období od 1. novembra 1991 do 31. decembra 2001 postačovala petícia predložená 20 % oprávnených voličov časti obce, o ktorej odčlenenie pri rozdelení obce ide,

- od 1. januára 2002 zákon vyžaduje k vyhláseniu miestneho referenda o rozdelení obce predloženie petície skupiny obyvateľov obce aspoň 30 % oprávnených voličov;

49.6. Zákon o obecnom zriadení v pôvodnom znení ani súčasnom znení (účinnom od. 1. januára 2002) neobsahuje inštitút odčlenenia obce. Vo zvyšnom období, t. j. od 1. novembra 1991 do 31. decembra 2001, bol súčasťou zákonnej úpravy aj inštitút odčlenenia obce, pričom obecné zastupiteľstvo (po splnení ostatných zákonných podmienok) muselo vyhlásiť miestne referendum týkajúce sa rozdelenia obce vtedy, ak o to petíciou požiadalo „... 20 % oprávnených voličov časti obce, o odčlenenie ktorej pri rozdelení obce ide“;

49.7. V celom období účinnosti zákona o obecnom zriadení sa k platnosti miestneho referenda vyžaduje, aby sa na ňom zúčastnila aspoň polovica oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov miestneho referenda (menilo sa len terminologické, resp. legislatívno-technické vyjadrenie podmienok platnosti miestneho referenda, pozn.);

49.8. V období od 1. novembra 1991 do 31. decembra 2001 zo zákonnej úpravy vyplývalo, že miestneho referenda o odčlenení časti obce boli oprávnení sa zúčastniť len obyvatelia časti obce, o ktorej odčlenenie v tomto referende ide. Zároveň zo zákonnej úpravy vyplývalo, že miestne referendum o odčlenení (a teda rozdelení) obce je platné, ak sa ho zúčastnila nadpolovičná väčšina obyvateľov odčleňovanej časti obce oprávnených voliť, pričom k prijatiu rozhodnutia o odčlenení obce bolo potrebné, aby za neho bola odovzdaná nadpolovičná väčšina platných hlasov účastníkov referenda.

III.3. Právne závery ústavného súdu:

50. Na základe dosiaľ uvedených skutočností možno vyvodiť, že platná právna úprava rozdeľovania obce rešpektuje požiadavky vyvoditeľné z ústavného textu vrátane ústavných princípov, osobitne princípov demokratického a právneho štátu a ústavného práva na územnú samosprávu, a to z nasledujúcich dôvodov:

50.1. Je inkorporovaná v zákone (zákon o obecnom zriadení), a teda k rozdeleniu obce môže dôjsť len vtedy, ak sú splnené podmienky ustanovené právnym predpisom zákonnej právnej sily;

50.2. Vychádza z demokratickej povahy Slovenskej republiky (čl. 1 ods. 1 ústavy), keďže je založená na princípe väčšinového rozhodovania, v rámci ktorého k súhlasu obce s rozdelením obce je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny obyvateľov obce, ktorí sa zúčastnili miestneho referenda za splnenia požiadavky účasti aspoň polovice obyvateľov obce oprávnených hlasovať v miestnom referende (prvá veta § 11a ods. 8 zákona o obecnom zriadení);

50.3. V súlade s demokratickou povahou Slovenskej republiky (čl. 1 ods. 1 ústavy) zákonná úprava rešpektuje právo menšiny obyvateľov obce iniciovať formou petície miestne referendum o rozdelení obce (§ 11a ods. 8 zákona o obecnom zriadení);

50.4. Rozhodovanie priznáva štátu reprezentovanému vládou, ktorá preskúmava, či sú na rozdelenie obce splnené zákonom ustanovené podmienky (§ 2a ods. 5 zákona o obecnom zriadení), a súčasne v zmysle § 11a ods. 1 písm. a) zákona o obecnom zriadení aj dotknutému miestnemu spoločenstvu (obci), bez ktorého súhlasu vláda nie je oprávnená nariadením obec rozdeliť (§ 2 ods. 3 druhá veta zákona o obecnom zriadení).

51. Vychádzajúc z už uvedených čiastkových záverov, ústavný súd v nadväznosti na argumentáciu navrhovateľov a v zhode so stanoviskom vlády ďalej zdôrazňuje, že „ústava priznáva právo na samosprávu obci ako celku“, teda všetkým osobám tvoriacim územné spoločenstvo, ktoré majú trvalý pobyt na území obce, a nie obyvateľom časti obce, o ktorej odčlenenie ide. Rovnako v zhode so stanoviskom vlády ústavný súd konštatuje, že ústava ani platná zákonná úprava neupravuje, a teda „nepredpokladá (resp. nechráni) odčlenenie časti obce“, t. j. nepovažuje za súčasť práva na územnú samosprávu právo obyvateľov časti obce rozhodnúť o rozdelení obce samostatne, t. j. bez účasti obyvateľov zvyšnej časti obce.

52. Nad rámec záverov formulovaných v predchádzajúcom bode tohto nálezu ústavný súd poznamenáva, že s argumentáciou navrhovateľov v zásade korešpondovala zákonná úprava rozdeľovania obce ustanovená novelizáciou zákona o obecnom zriadení č. 421/1991 Zb., ktorá bola platná a účinná do nadobudnutia účinnosti novelizácie zákona o obecnom zriadení uskutočnenej zákonom č. 453/2001 Z. z., keďže ustanovovala inštitút odčlenenia časti obce, o ktorom mohli samostatne rozhodnúť v miestnom referende obyvatelia tej časti obce, o ktorej odčlenenie ide. Zároveň táto právna úprava vychádzala z toho, že ostatní obyvatelia obce, o ktorej rozdelenie v danom prípade ide, neboli oprávnení zúčastniť sa miestneho referenda o odčlenení časti obce, ktorého právnym dôsledkom sa mohlo stať rozdelenie existujúcej obce.

53. Na margo zákonnej úpravy rozdeľovania obce platnej a účinnej v období od 1. novembra 1991 do 31. decembra 2001 ústavný súd v prvom rade zdôrazňuje, že jej ústavnosť bola založená na fikcii spočívajúcej na prezumpcii ústavnosti. Právomoc ústavného súdu rozhodovať o súlade právnych predpisov s ústavou podľa čl. 125 ods.1 ústavy sa totiž môže uplatniť len na základe kvalifikovaného návrhu subjektov, ktorých k tomu splnomocňuje ústava (v spojení so zákonnou úpravou), pričom v uvedenom období nebol ústavnému súdu predložený návrh na začatie konania, ktorý by mu umožnil vyjadriť sa autoritatívne k ústavnosti v tom čase platnej a účinnej úpravy rozdeľovania obce.

54. Za uvedených okolností má otázka ústavnosti zákonnej úpravy rozdelenia obce platnej a účinnej v období od 1. novembra 1991 do 31. decembra 2001 v súčasnosti už len povahu akademickej otázky, ku ktorej ústavný súd nemá ústavnú ani zákonnú povinnosť zaujať autoritatívne stanovisko. Napriek uvedenému ústavný súd poznamenáva, že v prospech ústavnosti zákonnej úpravy rozdeľovania obce aj v uvedenom období by sa mohli uplatniť najmä nasledujúce argumenty:

54.1. Na rozhodovaní o rozdeľovaní obce sa mohli aj v tomto období prostredníctvom svojich

volených zástupcov nepriamo podieľať všetci obyvatelia obce, o ktorej rozdelenie ide, keďže v tom čase platná zákonná úprava zverovala do pôsobnosti obecného zastupiteľstva preskúmať, či sú splnené zákonom ustanovené podmienky na rozdelenie obce, a až na tomto základe vyhlásiť miestne referendum o odčlenení obce (§ 11 ods. 5 zákona o obecnom zriadení v znení zákona č. 421/1991 Zb. a od 1. júla 1992 § 11a ods. 2 v znení zákona č. 295/1992 Zb.);

54.2. Rozhodnutie o rozdelení obce zákon aj v tomto období zveroval do pôsobnosti vlády, teda štátneho orgánu;

54.3. Dôvody, ktoré viedli k novelizácii zákona o obecnom zriadení uskutočnenej zákonom č. 421/1991 Zb., načrtnuté v dôvodovej správe k návrhu skupiny poslancov (ptč. 157), by sa mohli považovať za legitímne (a teda z ústavného hľadiska akceptovateľné), keďže táto novelizácia zákona o obecnom zriadení bola reakciou na predchádzajúce 20-ročné obdobie, v ktorom boli bývalé samostatné obce (umelo) *„pričlenené k mestám... za účelom zvýšenia počtu obyvateľov mesta a zníženia počtu správneho aparátu“*.

55. Aj pri úcte k dôvodom, ktoré by mohli byť zohľadnené pri posudzovaní ústavnosti zákonnej úpravy rozdeľovania obce platnej v období od 1. novembra 1991 do 31. decembra 2001, však možno (po uplynutí času dostatočného na to, aby sa napravili krivdy spôsobené v minulosti umelým pričleňovaním bývalých samostatných obcí k mestám, resp. väčším obciam, ku ktorému dochádzalo v období socialistickej štátnosti), podľa názoru ústavného súdu považovať za legitímne a z ústavného hľadiska aprobovateľné dôvody, ktoré viedli ku zavedeniu dnes platnej zákonnej úpravy rozdeľovania obcí.

56. Z bodov 47 a 48 tohto nálezu citovaných častí dôvodovej správy k vládnemu návrhu novelizácie zákona o obecnom zriadení (ptč. 1075) uskutočnenej zákonom č. 453/2001 Zb. vyplýva, že účelom tejto novelizácie zákona o obecnom zriadení bolo ustanoviť účinné zákonné limity k tomu, aby v dôsledku liberálnej zákonnej úpravy (vyvolávajúcej navyše ústavné otázniky) nepokračoval proces neprimeranej a nežiadúcej dezintegrácie obcí spočívajúci v náraste počtu malých obcí, ktoré nie sú a nebudú spôsobilé efektívne plniť úlohy súvisiace s v tom čase pripravovaným presunom kompetencií štátu na obce. Ide totiž o dôvody, ktoré z ústavného hľadiska napĺňajú záväzok štátu vytvárať územné usporiadanie poskytujúce základy pre efektívny výkon kompetencií decentralizovaných v prospech obcí a rešpektujú ústavné princípy vrátane práva na územnú samosprávu územného spoločenstva (všetkých) osôb, ktoré majú trvalý pobyt na území (existujúcej) obce.

57. Zohľadňujúc všetky dosiaľ uvedené dôvody, ústavný súd dospel k záveru, že právna úprava napadnutá návrhom skupiny poslancov je v súlade s ústavou, a preto rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku tohto nálezu.

IV.
Účinky nálezu

58. Skutočnosť, že ústavný súd vo výroku tohto nálezu nevyhovel návrhu navrhovateľov, nevyvoláva žiadne (nové) právne účinky. Ustanovenia § 11a ods. 1 písm. a) a c) v spojení s § 11a ods. 8 zákona o obecnom zriadení v častiach napadnutých návrhom navrhovateľov sú aj po vydaní tohto nálezu naďalej platné a účinné.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 13. apríla 2022

Ivan Fiačan v. r.
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky

Vydavateľ Zbierky zákonov Slovenskej republiky, správca obsahu a prevádzkovateľ právneho a informačného portálu Slov-Lex dostupného na webovom sídle www.slov-lex.sk je
Úrad vlády Slovenskej republiky, Námestie slobody 1, 813 70 Bratislava,
tel.: 02 888 91 131, e-mail: helpdesk@slov-lex.sk.