

Právo účasti na správe verejných vecí v podmienkach územnej samosprávy

Listina základných práv a slobôd zaručuje adresátom verejnej moci právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Voľby sa musia konať v lehotách, ktoré nepresahujú pravidelné volebné obdobia ustanovené zákonom. Volebné právo je všeobecné a rovné a vykonáva sa tajným hlasovaním. Občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám. Autor príspevku analyzuje mieru transpozície záruk ochrany pravá účasti na správe verejných vecí v podmienkach územnej samosprávy do právnej úpravy a právnej praxi na Slovensku.

Kľúčové slová: *Listina, Dohovor, samospráva, účasť, voľby*

Charter of fundamental rights and basic freedoms guarantees to its addressees the right to participate in the administration of public affairs either directly or through the free election of their representatives. Elections must be held within terms not exceeding the regular electoral terms provided for by law. The right to vote is universal and equal, and shall be exercised by secret ballot. The conditions for exercising the right to vote shall be provided for by law. Citizens shall have access, on an equal basis, to any elective and other public office. Author analyzes the extent of transposition of the right to participate in public affairs safeguards - in terms local self-government within the legislation and legal practice in Slovakia.

Key words: *Charter, Convention, self-government, participation, elections*

Táto práca bola podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-0024-12.

1 ÚVOD

Listina základných práv a slobôd (ďalej ako „Listina“) zaručuje v čl. 21 volebné právo a prístup k verejným funkciám. Podľa tohto článku „*Občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Voľby sa musia konať v lehotách, ktoré nepresahujú pravidelné volebné obdobia ustanovené zákonom. Volebné právo je všeobecné a rovné a vykonáva sa tajným hlasovaním. Podmienky výkonu volebného práva ustanoví zákon. Občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.* Listina na tomto mieste zaručuje neustále získavanie a obnovovanie demokratickej legitimity správy verejných vecí. Pokiaľ podmienky výkonu volebného

práva ustanoví zákon, nepovažuje súdna judikatúra ani právna veda toto ustanovenie za obmedzenie základného práva zákonom, ale iba ustanovenie zákonných podmienok jeho výkonu (Wagnerová, E. – Šimíček, V. – Langášek, T. – Pospíšil, I. a kol. Listina základných práv a slobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 497.).

Úpravu volebného práva vyjadruje aj Všeobecná deklarácia ľudských práv v čl. 21, podľa ktorého „Každý má právo zúčastniť sa vlády svojej krajiny priamo alebo prostredníctvom slobodne volených zástupcov. Každý má právo na rovnaký prístup k verejným službám vo svojej krajine. Základom vládnej moci nech je vôľa ľudu. Táto vôľa má byť vyjadrená pravidelne konanými a správne uskutočňovanými voľbami, na základe všeobecného a rovnakého hlasovacieho práva tajným hlasovaním alebo iným rovnocenným postupom, zabezpečujúcim slobodu hlasovania.“ Volebnom právom upravuje aj Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach v čl. 25, v zmysle ktorého: „Každý občan má právo a možnosť bez akýchkoľvek rozdielov uvedených v článku 2 a bez neodôvodnených obmedzení: a) zúčastňovať sa na vedení verejných záležitostí priamo alebo prostredníctvom slobodne volených zástupcov; b) voliť a byť volený v pravidelných voľbách, ktoré sa budú konať na základe všeobecného a rovnakého hlasovacieho práva, tajným hlasovaním zabezpečujúcim slobodu hlasovania; c) vstúpiť za rovnakých podmienok do verejných služieb svojej krajiny.“

Právom účasti na správe vecí verejných sa zaoberá aj Charta základných práv Európskej únie (ďalej ako „Charta“) vo svojej HLAVE č. V. nazvanej „Občianstvo“ v čl. 39 – 42. Do tejto časti Charta zahŕňa právo voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu¹, právo voliť a byť volený vo voľbách do orgánov samosprávy obcí² a právo na dobrú správu vecí verejných.³ Na druhej strane však Charta pripúšťa podľa čl. 52 ods. 1 zákonné obmedzenia práv, ktoré ustanovuje.⁴ V tom spočíva rozdiel medzi Chartou a Listinou základných práv a slobôd. Zatiaľ čo listina pripúšťa len ustanovenie zákonných podmienok výkonu volebného práva, ktoré majú technický, alebo organizačný, volebné právo podľa listiny obmedziť nemožno. Výkladu tohto ustanovenia by eventuálne mohol pomôcť čl. 52 ods. 3 Charty podľa ktorého, „V rozsahu, v akom táto charta obsahuje práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd, zmysel a rozsah týchto práv je rovnaký ako zmysel a rozsah práv ustanovených v uvedenom dohovore. Toto ustanovenie nebráni tomu, aby právo Únie priznávalo širší rozsah ochrany týchto práv.“ Výkladu ustanovení o volebnom práve a prístupe k verejným funkciám preto môže pomôcť obsah tohto práva priznaný čl. 3 Dodatkového Protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej ako „Dodatkový Protokol k Dohovoru“

1 Podľa čl. 39 Charty „Každý občan Únie má právo voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu v členskom štáte, v ktorom má bydlisko, a to za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci toho štátu. Poslanci Európskeho parlamentu sú volení vo všeobecných, priamych a slobodných voľbách tajným hlasovaním.“

2 Podľa čl. 40 Charty „Každý občan Únie má právo voliť a byť volený vo voľbách do orgánov samosprávy obcí v členskom štáte, v ktorom má bydlisko, a to za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci toho štátu.“

3 Podľa čl. 41 Charty „Každý má právo, aby inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie vybavovali jeho záležitosti nestranné, spravodlivo a v primeranej lehote. Toto právo zahŕňa najmä: a) právo každého na vypočutie pred prijatím akéhokoľvek individuálneho opatrenia, ktoré by sa ho mohlo nepriaznivo dotýkať; b) právo každého na prístup k spisu, ktorý sa ho týka, za predpokladu rešpektovania oprávnených záujmov dôverylosti a služobného a obchodného tajomstva; c) povinnosť administratívy odôvodniť svoje rozhodnutia. Každý má právo na náhradu škody spôsobenej inštitúciami alebo zamestnancami Únie pri výkone ich funkcií v súlade so všeobecnými zásadami spoločnými pre právne poriadky členských štátov. Každý sa môže obrátiť na inštitúcie Únie v jednom z jazykov zmlúv a musí dostať odpoveď v rovnakom jazyku.“

4 Podľa čl. 52 ods. 1 Charty „Akékoľvek obmedzenie výkonu práv a slobôd uznaných v tejto charte musí byť ustanovené zákonom a rešpektovať podstatu týchto práv a slobôd. Za predpokladu dodržiavania zásady proporcionality možno tieto práva a slobody obmedziť len vtedy, ak je to nevyhnutné a skutočne to zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou, alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných.“

a „Dohovor“), podľa ktorého „Vysoké zmluvné strany sa zaväzujú konať v rozumných intervaloch slobodné voľby s tajným hlasovaním za podmienok, ktoré zabezpečia slobodné vyjadrenie názorov ľudu pri voľbe zákonodarného zboru.“⁵ Na úrovni Rady Európy prispel k ochrane volebného práva aj Kódex správnych postupov vo volebných veciach zostavený Benátskou komisiou 15. Októbra 2001.

2 PRÍSTUP SÚDNEJ JUDIKATÚRY

Súdna judikatúra aj právna veda zastáva názor, že úprava čl. 21 Listiny sa neviaže výhradne na zákonodarné orgány.⁶ Pôsobnosť tohto článku odvodzuje od pojmu verejná vec a vzťahuje ju teda nielen k moci zákonodarnej, ale aj na prístup k verejným funkciám v rámci verejnej správy, t. j. aj v rámci samosprávy. Ochranu tohto práva však nikdy nespája s mocou súdnou. Ochranu tohto práva odvodzuje Listina od suverenity ľudu a viaže ho predovšetkým na občanov. Listina však ustanovuje minimálny štandard obsahu tohto práva. Účasť cudzincov s trvalým pobytom v rámci územnej samosprávy vo voľbách orgánov samosprávy je preto zo strany štátu poskytnutím vyššieho štandardu ochrany tohto práva. Aj z tohto dôvodu prevláda názor (Wagnerová, E. – Šimíček, V. – Langášek, T. – Pospíšil, I. a kol. Listina základných práv a svobod. Komentár. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 499.), že slovenský ústavodarca nemusel výslovne v rámci čl. 30 Ústavy Slovenskej republiky uvádzať aj právo cudzincov s trvalým pobytom na území samosprávy participovať v regionálnych voľbách.⁷ Okrem pojmu verejná vec vytvárajú druhý kľúčový pojem „slobodné voľby“. Tento princíp volebného práva je nadradený všetkým ostatným princípom, ktoré vytvárajú jeho obsah, pretože predstavuje základný predpoklad realizácie volebného práva. Súdna judikatúra a právna veda ho zároveň považuje za jeden zo základných znakov právneho

5 Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd nezakotvoval vo svojich počiatkoch právo na účasť na správe vecí verejných. Do pôvodného textu Dohovoru nevčlenili jeho tvorcovia právo na slobodné voľby, právo na pokojné užívanie majetku a právo na vzdelania. Tieto práva zakomponovali zmluvné štáty Dohovoru do katalógu záruk presadzovaných Radou Európy Protokolom č. 1 k Dohovoru. Táto iniciatíva pramenila najmä z rozhodnutia Výboru ministrov Rady Európy. Obsah práva na slobodné voľby vytvára čl. 3 protokolu č. 1 k Dohovoru. Toto právo však tvorcovia dokumentu naformulovali ako inštitucionálnu záruku – ako pozitívny záväzok členského štátu Rady Európy – a teda nie ako individuálne oprávnenie alebo zákaz určitého obmedzenia. V päťdesiatych a šesťdesiatych rokoch minulého storočia preto štrasburské orgány ochrany práv vnímali túto záruku najmä ako povinnosť štátu vykonať v rozumných intervaloch slobodné voľby. Proces rozvoja tohto práva bol teda opačný ako pri ostatných právach a smeroval od inštitucionálnej záruky, od záväzku zmluvného štátu k individuálnemu subjektívnemu právu, t. j. k všeobecnému hlasovaciemu právu a následne k aktívnemu a pasívnemu volebnému právu. (K tomu bližšie pozri: Svák, J. Ochrana ľudských práv. (Z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). II. rozšírené a doplnené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa spol. s r. o. 2006. s. 953)

6 Na nadštátnej úrovni sa štrasburské orgány ochrany práv zaoberali napríklad postavením Európskeho parlamentu ako zákonodarného orgánu. Skúmali otázku, či štát nesie zodpovednosť v zmysle Dohovoru, ak na svojom území nezorganizuje voľby do takéhoto orgánu a či vôbec Európsky parlament má povahu zákonodarného orgánu. Práva zaručené Dohovorom sa podľa čl. 1 Dohovoru vzťahujú na každého, kto podlieha jurisdikcii vysokých zmluvných strán. Zmluvné štáty preto zodpovedajú za dôsledky tejto zmluvy. Legislatíva tvorená Európskym parlamentom sa podľa štrasburských orgánov ochrany práv dotýka obyvateľstva zmluvného štátu rovnako ako legislatíva vytváraná jeho zákonodarným orgánom. Zákonodarný zbor nemusí nevyhnutne znamenať národný parlament. Nie je prekážkou výkonu volebného práva, ak osoba nemôže voliť, pretože nežije na území podliehajúcim jurisdikcii štátu. Ak však na tomto území žije a zmluvný štát jej znemožní vykonávať volebné právo neusporenými voľbami, zasahuje do podstaty volebného práva. (K tomu bližšie pozri: Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Matthews proti Spojenému kráľovstvu zo dňa 18. 2. 1999, sťažnosť č. 24833/94).

7 Podľa čl. 30 Ústavy Slovenskej republiky „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. Voľby sa musia konať v lehotách nepresahujúcich pravidelné volebné obdobie ustanovené zákonom. Volebné právo je všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním. Podmienky výkonu volebného práva ustanoví zákon. Občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.“

štátu.⁸ Podľa Dohovoru ani podľa štrasburskej judikatúry však toto právo nie je absolútne. Poskytuje priestor pre obmedzenia zo strany zmluvného štátu Dohovoru. Vnútroštátne podmienky výkonu volebného práva v zásade nie sú v rozpore s obsahom čl. 3 protokolu k Dohovoru, pretože toto ustanovenie dáva štátu aj určitý rozsah voľnej úvahy vo vzťahu k obmedzeniam výkonu volebného práva. Európsky súd pre ľudské práva v súčasnosti skúma len to, či obmedzenia ustanovené zo strany členského štátu nepopierajú, resp. neohrozujú samú podstatu práva na slobodné voľby, nezbavujú vnútroštátnymi zásahmi toto právo jeho efektivity a či majú legitímny účel a primeranú povahu. Obsah čl. 3 Protokolu č. 1 k Dohovoru v sebe nesie povinnosť štátu zorganizovať slobodné voľby. Súčasť tejto záruky vytvára aj problematiku výkladu pojmu „zákonodarný orgán“ a obsah aktívneho a pasívneho volebného práva.⁹

Odlisný názor vo vzťahu k voľbám do orgánov územnej samosprávy však zastávala štrasburská judikatúra. Úpravu volebného práva videla v kontexte pojmu zákonodarný orgán. Výklad uvedeného pojmu spája úprava Dohovoru so slobodnými voľbami, v tom zmysle, že Dohovor zaručuje slobodné voľby do tohto orgánu. Čl. 3 Protokolu č. 1 k Dohovoru sa aplikuje vždy iba na voľby do zákonodarného zboru alebo aspoň do jednej z jeho komôr. Výklad tohto pojmu však závisí od ústavnoprávnej štruktúry daného štátu a nemusí vždy znamenať výhradne parlament. Povahu takýchto orgánov posudzovali štrasburské orgány ochrany práva na nadštátnej úrovni a v rámci vnútroštátneho práva (K tomu bližšie pozri: Svák, J. Ochrana ľudských práv. (Z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). II. rozšírené a doplnené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa spol. s r. o. 2006. s. 957 – 958.). Pre vnútroštátnu úroveň si Rada Európy vymedzila ako základný znak takéhoto orgánu zákonodarnú právomoc. Zákonodarná právomoc v zmysle Dohovoru je právomocou originárnou. Štrasburské orgány ochrany práva ju preto nevzťahovali na orgány, ktoré nadobudli právomoc normotvorby na základe zákona. Súd teda zamietal sťažnosti, ktoré sa vzťahovali na voľby do orgánov samosprávy obcí, alebo napríklad na voľby

8 *Dohovor aj štrasburská judikatúra viaže povinnosť zorganizovať slobodné voľby k podmienke slobodného priebehu volieb. Na tento predpoklad nadväzuje požiadavka tajného hlasovania a požiadavka rozumného intervalu medzi jednotlivými voľbami. Slobodný priebeh volieb nachádza svoje korene v slobode prejavu a v politickom pluralizme, t. j. v základoch demokratického štátneho zriadenia. Voľby preto podľa judikatúry štrasburských orgánov ochrany práv nemajú slobodný priebeh pri existencii akéhokoľvek nátlaku na voliča zameraného na výber kandidáta. (K tomu bližšie pozri : Rozhodnutie Komisie pre ľudské práva vo veci X. proti Belgicku zo dňa 12. 7. 1983, Décissions et rapports, č. 33). Táto požiadavka však vo vývoji ochrany záruky volebného práva nezahŕňala vždy rovnosť volebného práva. Čl. 3 Protokolu č. 1 k Dohovoru negarantuje aj rovnakú váhu hlasov, a preto Rada Európy neposkytla ochranu sťažnostiam, ktoré napr. namietali vyšší potrebný počet hlasov pre zvolenie v jednom volebnom obvode ako v inom volebnom obvode. (K tomu bližšie pozri : Rozhodnutie Komisie pre ľudské práva vo veci X. proti Island zo dňa 8. 12. 1981, Décissions et rapports, č. 27).*

9 Štrasburská judikatúra vo svojich počiatkoch deklarovala, že uvedené ustanovenie Protokolu k Dohovoru nezaručuje právo účasti vo voľbách. Predstavuje len záväzok. Postupne však menila názor a vnímala toto ustanovenie aj ako záruku ochrany individuálneho subjektívneho práva. (K tomu bližšie pozri : Rozhodnutie Komisie pre ľudské práva vo veci X. proti Spolkovej republike Nemecko zo dňa 4. 1. 1960, Annuaire č. 3; Rozhodnutie Komisie pre ľudské práva vo veci X. proti Belgicku zo dňa 18. 9. 1961, Annuaire č. 4; Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Mathieu-Mohin a Clerfayt proti Belgicku zo dňa 2. 3. 1987, 9/1985/95/143, series A no.113). Postupne však štrasburské orgány ochrany práv museli prejednávať sťažnosti zaoberajúce sa obmedzeniami výkonu individuálneho subjektívneho volebného práva, čo vytváralo impulz pre odlišné nazeranie na obsah čl. 3 Protokolu k Dohovoru (K tomu bližšie pozri : Rozhodnutie Komisie pre ľudské práva vo veci X. proti Spolkovej republike Nemecko zo dňa 6. 10. 1967, Annuaire č. 10). V sedemdesiatych rokoch 20. Storočia nastal prelom v prípade W., X., Y. a Z. proti Belgicku (K tomu bližšie pozri : Rozhodnutie Komisie pre ľudské práva zo dňa 30. 5. 1975, Annuaire č. 18), kedy štrasburské orgány ochrany práv jasne deklarovali, že obsah záruky slobodných volieb vytvára aj právo voliť a právo byť kandidátom vo voľbách. Prijatie pozitívnych opatrení zo strany zmluvného štátu preto zahŕňalo najprv povinnosti v podobe garantovania inštitucionálnej záruky. Následne v sebe obsiahlo aj zaručenie všeobecného hlasovacieho práva a nakoniec v sebe nieslo aj aktívne a pasívne volebné právo (K tomu bližšie pozri : Svák, J. Ochrana ľudských práv. (Z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). II. rozšírené a doplnené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa spol. s r. o. 2006. s. 954).

do regionálnych rád.¹⁰ Na druhej strane však v Belgickom práve posudzovala Komisia odlišným spôsobom postavenie regionálnych rád, ktoré považovala za súčasť zákonodarného zboru, pretože po reforme belgickej Ústavy v roku 1980 patrili týmto orgánom právomoci spĺňajúce charakter zákonodarnej činnosti.¹¹

V rámci právnej úpravy samosprávy prijala Rada Európy Európsku chartu miestnej samosprávy. Miestne orgány sú jedným z hlavných základov každého demokratického systému. Právo občanov podieľať sa na riadení verejných vecí je jedným z demokratických princípov uznávaných členskými štátmi Rady Európy. Existencia miestnych orgánov so skutočnými právomocami môže zabezpečiť výkon správy, ktorá je efektívna a zároveň i blízka občanovi. Ochrana a posilňovanie miestnej samosprávy v rôznych európskych krajinách je dôležitým príspevkom k budovaniu Európy založenej na zásadách demokracie a decentralizácie moci. Podľa čl. 3 ods. 1 tohto dokumentu „*miestna samospráva označuje právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva*“. Na otázku „*kto je oprávnený vykonávať miestnu samosprávu*“ odpovedá čl. 3 ods. 2 Európskej charty miestnej samosprávy. „*Právo riadiť a spravovať vykonávajú rady alebo zastupiteľstvá, ktorých členovia sú slobodne volení na základe priameho, rovného a všeobecného volebného práva tajným hlasovaním a ktoré môžu mať k dispozícii im podriadené výkonné orgány. Týmto ustanovením nie je dotknutá možnosť konať zhromaždenia občanov, referendum alebo použiť akúkoľvek inú formu priamej účasti občanov tam, kde to dovoľuje zákon*.“ Ustanovenie čl. 4 ods. 3 Európskej charty miestnej samosprávy vyjadruje požiadavku, aby správu verejných vecí vykonávali prednostne tie orgány, ktoré sú k občanovi najbližšie. Priznanie kompetencie inému orgánu by malo zohľadňovať rozsah a charakter úlohy i požiadavku efektívnosti a hospodárnosti. Predmetné ustanovenie nevyklučuje možnosť, aby sa na samosprávne podieľal obyvateľ obce, t. j. osoba, ktorá má na jej území trvalý pobyt. Existencia trvalého pobytu na území obce vytvára podklad k tvrdeniu existencie určitého efektívneho vzťahu medzi obcou a konkrétnou fyzickou osobou.

2.1 Obsah volebného práva

Okrem princípu slobodných volieb vytvára obsah volebného práva tzv. „*princíp vlády na čas*“. Tento zdôrazňuje jednak legitimitu očakávaní nerušeného výkonu verejnej funkcie, ale iba na ustanovený čas. Toto pravidlo zaraďuje súdna judikatúra a právna veda do tzv. tvrdého jadra ústavy. Predĺženie volebného obdobia je automaticky porušením vlády na čas. Naopak ústavné dokumenty a medzinárodné zmluvy nevyklučujú skrátenie volebného obdobia. S predlžovaním volebného obdobia klesá legitimita získanej moci. Táto skutočnosť zároveň ohrozuje ochranu menšín, keďže každé voľby sú zároveň výrazom snahy politických menšín presadiť sa a získať vo voľbách väčšinu. Dohovor preto zdôrazňuje rozumné intervaly. Za rozumný interval považuje obdobie približne 6 rokov.¹² Príliš dlhé obdobie

¹⁰ K tomu bližšie pozri : *Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Salleras Llinares proti Španielsku zo dňa 12. 10. 2000, sťažnosť č. 52226/99; Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Malarde proti Francúzsku zo dňa 5. 9. 2000, sťažnosť č. 46813/99*

¹¹ Rozhodnutie Komisie pre ľudské práva vo veci X. proti Belgicku zo dňa 12. 7. 1983, Décisions et rapports, č. 33

¹² Rozumným intervalom medzi voľbami sa štrasburské orgány ochrany práv doposiaľ vo svojej rozhodovacej činnosti nezaoberali. Právna veda preto vychádza z dĺžky volebných období v jednotlivých volebných systémoch a z právnej tradície. Zastáva názor, že obdobie v trvaní 10 až 15 rokov medzi jednotlivými voľbami je neprímerane, t. j. nerozumne dlhé K tomu bližšie pozri : Svák, J. Ochrana ľudských práv. (Z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). II. rozšírené a doplnené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa spol. s r. o. 2006. s. 956).

ohrozuje legitimitu získanej moci, krátke zase realizáciu dlhodobějších projektov verejnej politiky. Dlhé obdobie ovplyvňuje zároveň stabilitu voličskej základne. Volebné právo označuje právna veda a súdna judikatúra ako tzv. *status activus*. Je realizácia predpokladá aktívne uplatňovanie zo strany subjektu tohto práva. Obsahové znaky tohto práva zahŕňajú: a) všeobecnosť, b) rovnosť, c) tajnosť, d) priamosť – za samozrejmej podmienky slobody volieb a vlády na čas.

Všeobecnosť vylučuje obmedzenia v prístupe k volebnému právu. Historicky vyplýva tento znak zo všeobecnej brannej povinnosti. Listina síce vyjadruje, že podmienky realizácie tohto práva ustanoví a zákon aj ustanovuje podmienku veku, občianstvo, resp. trvalý pobyt. Tieto podmienky predstavujú podmienky nadobudnutia volebného. Na druhej strane však na príklad obmedzenie alebo pozbavenie voliča spôsobilosti na právne úkony súdom nespôsobuje stratu volebného práva. Takýto stav vytvára len prekážku jeho výkonu¹³. Rovnako aj formálny zápis do zoznamu voličov je len technickou otázkou výkonu volebného práva, ktorý po organizačnej stránke zabezpečuje priebeh volieb. Obmedzenia všeobecnosti volebného práva skúma Európsky súd pre ľudské práva (ďalej ako „Súd“) tzv. „*necessity testom*“. Podstata tohto testu analyzuje proporcionalitu a použitie voľnej úvahy zo strany štátu pri ochrane volebného práva. Z judikatúry Súdu vyplýva záver, že pasívne volebné právo možno obmedziť intenzívne ako aktívne volebné právo.

Rovnosť volebného práva predstavuje mieru a význam účasti vo voľbách. Rovnosť skúma súdna judikatúra z pohľadu rovnosti počtu hlasov a rovnakej váhy hlasov. Rovnosť počtu však nestotožňuje s rovnosťou šance každého platného a odovzdaného hlasu na úspech vo voľbách. Rovnosť počtu hlasov predstavuje demokraticky nárok na rovnaké hodnotenie

13 Aktívne volebné právo vytvára vlastnú podstatu individuálneho subjektívneho volebného práva. Štrasburská judikatúra sa zaoberá najmä jeho všeobecnou povahou a aplikuje princíp zákazu diskriminácie. Za tradičné prekážky výkonu volebného práva považuje duševné ochorenia, uväznenie, resp. osobitný policajný dohľad, trvalý pobyt na území príslušného štátu a fyzickú neprítomnosť na území štátu, kde prebiehajú voľby. Ku všetkým prekážkam sa štrasburské orgány vyjadrovali nepriamo aj z toho dôvodu, pretože zmluvné štáty v priebehu konania o sťažnosti zmenili právnu úpravu, ktorej sa predmet sťažnosti týkal. Príkladom je Veľká Británia, kde došlo k zmene právnej úpravy na konci deväťdesiatych rokov minulého storočia a zákonodarca umožnil aj mentálne postihnutým voľčiom umiestneným v psychiatrickom ústave, aby ich príslušné orgány zapísali do zoznamu voličov v mieste ich pobytu. (Rozhodnutie vo veci Moore proti Spojenému kráľovstvu zo dňa 30. 5. 2000, sťažnosť č. 37481/97). Iná bola však situácia, v ktorej bol taliansky volič vylúčený zo zoznamu voličov z dôvodu obmedzenia a následného policajného dohľadu pre podozrenie z príslušnosti k mafii. Rada Európy považuje stratu občianskych práv z dôvodu aplikácie uvedených opatrení v trestnom konaní za automatický následok. Avšak zároveň dodáva, že jeho primeranosť končí vyhlásením oslobodzujúceho rozsudku. Ak zmluvný štát aj naďalej aplikuje opatrenie po právoplatnom rozhodnutí o nevine a jeho následkom volič nemôže uplatňovať svoje aktívne volebné právo, neprimeraným spôsobom tak zasahuje do jeho výkonu (Rozhodnutie vo veci Labita proti Taliansku zo dňa 7. 9. 2000, sťažnosť č. 47787/99). Rovnako sa odmietavo stavia judikatúra k absolútnemu zákazu volebného v prípade odsúdených. Logická súvislosť medzi stratou práva voliť a uložením trestu odňatia slobody nie je zrejmé. Zákonodarca by mal preto určiť, či sa obmedzenie práva voliť vzťahuje k určitým trestom, alebo k trestným činom dosahujúcim určitý stupeň závažnosti, alebo určiť súdu povinnosť pri vynášaní odsudzujúceho rozsudku rozhodnúť zároveň o pozbavení volebného práva. (Rozhodnutie vo veci Hirst proti Spojenému kráľovstvu zo dňa 6. 10. 2005, sťažnosť 74025/01). Podmienkou organizácie volieb vo väznici nemôžu podľa štrasburskej judikatúry byť ani povinné telesné prehliadky pred vykonaním samotných volieb, a to pokiaľ nie je preukázaný bezpečnostný záujem na riadnom chode väznice (Rozhodnutie vo veci Iwanczuk proti Poľsku zo dňa 15. 11. 2011, sťažnosť č. 25196/94). Jednoznačne sa štrasburské orgány ochrany práv nevyjadrili ani k podmienke trvalého pobytu. Na jednej strane uznali, že podmienka trvalého pobytu ako predpoklad výkonu volebného práva pri organizovaní regionálnych volieb je strany štátu prijateľná. Avšak na druhej strane k určeniu časovej podmienky trvalého pobytu v trvaní štyroch rokov sa vyjadrili odmietavo. (Rozhodnutie vo veci Polacco a Garofalo proti Taliansku zo dňa 15. 9. 1997, sťažnosť č. 23450/94). Časové podmienky trvania trvalého pobytu sú prípustné v prípade zásadných transformačných pohybov v štátoprávnom usporiadaní krajiny – čiže najmä v prípade osamostatňovania určitej časti štátu a pod. (Rozhodnutie vo veci Py proti Francúzsku zo dňa 11. 1. 2005, sťažnosť č. 66289/01). K obmedzeniu aktívneho volebného práva z dôvodu trvalého pobytu patria dôvody, že občan bez trvalého pobytu je v menšom kontakte s každodennými problémami. Okrem toho kandidáti vo voľbách nemusia mať možnosť prezentovať sa pred voličmi žijúcimi v zahraničí. Vplyv obyvateľov s trvalým pobytom na výber kandidátov a na formuláciu ich programov je preto oveľa vyšší. Právu jednotlivca voliť vo voľbách musí zodpovedať aj skutočných vplyv aktov vydávaných volenými orgánmi. (Rozhodnutie vo veci Malnychenko proti Ukrajine zo dňa 19. 10. 2004, sťažnosť č. 17707/02).

hlasov voličov. Judikatúra sa pri posudzovaní rovnosti volebného práva zaoberá otázkami hraníc zvoliteľnosti a volebných obvodov.¹⁴ Skúma ústavnosť a konformitu tvorby volebných obvodov, ktorá by v zásade mala vyplývať z územného a správneho členenia štátu. Zákon preto nesmie vytvárať volebné obvody účelovým spôsobom. Tieto limity majú zaručiť schopnosť voličov prijímať vo voľbách rozhodnutia a výsledok, ktorý bude garantovať schopnosť vládnúť. Na druhej strane ustanovenie hraníc zvoliteľnosti posudzuje judikatúra individuálne. Vyjadruje sa však, že už desaťpercentné obmedzenie zvoliteľnosti môže byť nepriaznivým zásahom do volebného práva. Rovnosť nakoniec aj garantuje neutralitu štátu v rámci volebnej kampane, resp. pred voľbami.

Priamosť vyjadruje skutočný a bezprostredný vplyv na obsadenie orgánov. Volič hlasuje osobne a nemôže si za seba ustanoviť vo voľbách zástupcu. Ak volič nie je schopný z dôvodu telesnej vady riadne hlasovať, môže mu podľa súdnej judikatúry pri hlasovaní (pri volebnom úkone) pomôcť iný volič – nikdy však nie člen volebnej komisie, pretože tohto judikatúra nepovažuje za nestranného. Zverejňovanie kandidátov hromadne na kandidátnej listine rovnako nebráni priamosti hlasovania vo voľbách. Takýto úkon predstavuje pre voličov *sui generis* ponuku pred voľbami. Priamosť volebného práva vníma preto právna veda a prax skrz priamy následok výberu uskutočneného voličom, alebo cez vzťah „od voliča k zvolenému“.

Tajnosť volebného práva v sebe zahŕňa nielen právo, ale aj povinnosť a má zaručovať slobodu rozhodovania vo voľbách. Štát preto zároveň musí chrániť údaje o politickej orientácii svojich občanov, aby tieto neboli zneužitú. Vlastné prezentovanie voliča svojom zámere, resp. rozhodnutí ako voliť však nie je porušením tajnosti volebného práva.¹⁵

2.2 Prístup k verejným funkciám

Právo na prístup k verejným funkciám skúma právna veda a súdna judikatúra najmä z pohľadu záruk zákazu diskriminácie, zákazu svojvôle, jednak v prístup ku konkrétnej funkcii, ale aj pri odvolávaní z danej funkcie. Ústavné ani medzinárodné dokumenty negarantujú nárok na nadobudnutie funkcie. Verejnú funkciu striktno odlišujú od pojmov štátna služba a úradná osoba. Dôležitá pri definovaní pojmu verejnej funkcie je väzba na účasť občanov vo voľbách. Verejnú funkciu vymedzuje právna veda a) správou verejných

14 Dohovor nekonkretizuje povinnosť štátu zorganizovať voľby z hľadiska charakteru volieb. Väčšinový aj proporčný systém zodpovedajú požiadavkám čl. 3 Protokolu č. 1 k Dohovoru. Rovnako ani počet volených kandidátov nie je z hľadiska uplatňovania tohto ustanovenia dôležitý. Právo na slobodné voľby v sebe zároveň zahŕňa oprávnenie toto právo nevyužiť, ak volič nie je spokojný s kandidátmi vo voľbách (K tomu bližšie pozri: Rozhodnutie Komisie pre ľudské práva vo veci X. proti Rakúsku, zo dňa 22. 4. 1965, *Annuaire* č. 8; Rozhodnutie Komisie pre ľudské práva vo veci X. proti Rakúsku, 1971, *Decisions et rapports* č. 40). Čl. 3 Protokolu č. 1 k Dohovoru preto nezakotvuje povinnosť zaviesť konkrétny volebný systém. Zmieňuje sa iba o záväzku uskutočniť slobodné voľby v rozumných intervaloch, s tajným hlasovaním a za podmienok, ktoré zabezpečia slobodné vyjadrenie názorov ľudu. (Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Mathieu-Mohin a Clerfayt proti Belgicku zo dňa 2. 3. 1987, 9/1985/95/143, series A no.113). Voľná úvaha zmluvných štátov sa preto prejavuje vo výbere špecifického volebného systému. Tieto modely sú zamerané na cieľ, ktoré sú často málo vzájomne kompatibilné. Na jednej strane chcú čo najviac odrážať názory voličov a na druhej strane čo najjasnejšie monitorovať ich názory, aby uláhčili formovanie dostatočne jasnej a konkrétnej politickej vôle. Slovné vyjadrenie „za podmienok, ktoré zabezpečia slobodné vyjadrenie názorov ľudu“ preto v sebe zahŕňa rovnosť pri uplatňovaní aktívneho aj pasívneho volebného práva.

15 Tajné hlasovanie je v sebe odráža slobodu uplatňovania volebného práva. Volič musí mať istotu v tom smere, že nikto nebude skúmať, ako volil, a že uskutočnená voľba nebude mať pre voliča žiadne následky. Tajnosť v sebe zároveň zahŕňa zákaz asistencie voličovi pri volebnom akte, pokiaľ to nie je nevyhnutné s ohľadom na telesnú vadu, ktorá voličovi znemožňuje riadnym spôsobom voliť (K tomu bližšie pozri: Svák, J. Ochrana ľudských práv. (Z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). II. rozšírené a doplnené vydanie. Žilina: Poradca podnikateľa spol. s r. o. 2006. s. 956).

záležitostí uskutočňovanou vo verejnom záujme; b) vrchnostenskými kompetenciami; c) vznikom funkcie voľbou, resp. vymenovaním. Prístup k verejnej funkcii preto vymedzuje právo na správu verejných vecí a zákaz diskriminácie. Judikatúra v rámci prístupu k verejným funkciám navyše dôsledne odlišuje nesúhlas osoby s demokratickými a právnymi zásadami štátu od jej nesúhlasu so štátnou politikou. Prístup konkrétnej osoby k verejnej funkcii preto posudzuje aj z hľadiska záväzku lojality a požiadavky trvalého pobytu.¹⁶

Pasívne volebné právo je samostatným subjektívnym právom v rámci úpravy čl. 3 protokolu č. 1 k Dohovoru. Judikatúra k nemu – napriek tomu – nie je až tak bohatá, ako je tomu v prípade aktívneho volebného práva. Požiadavku určitého počtu podpisov v petícii za určitého kandidátov nepovažuje Rada Európy za prekážku jeho výkonu.¹⁷ Avšak k obmedzeniu kandidovať vo volebnom obvode, v ktorom funkcionár štátnej správy pôsobí, zaujali štrasburské orgány ochrany práv benevolentnejší postoj. Takéto obmedzenie môže predstavovať zásah do práva voličov slobodne si zvoliť svojich zástupcov vo voľbách a porušenie práva kandidáta byť volený. Zmluvný štát poruší čl. 3 Protokolu č. 1 k Dohovoru v prípade, ak obmedzí slobodné vyjadrenie názoru ľudí pri výbere zástupcov do zákonodarného orgánu.¹⁸ Požiadavka ovládania úradného jazyka na určitej úrovni rovnako môže predstavovať neprimerané obmedzenie výkonu pasívneho volebného práva. Zmluvný štát môže od kandidáta požadovať znalosť úradného jazyka na úrovni, ktorú ustanoví právnym predpisom. Nesmie však zvýhodňovať určitú skupinu obyvateľstva, prípadne svojvoľne opakovať skúšku znalosti úradného jazyka iba pri určitých kandidátoch. Kandidát musí mať schopnosť rozpoznať predpoklady, ktoré ustanovuje platné právo pre absolvovanie jazykovej skúšky overujúcej znalosť úradného jazyka a zároveň reálnu možnosť legitímne očakávať, že keď tieto predpoklady splní, nebude bezdôvodne opätovne skúšaný alebo vyčiarknutý zo zoznamu kandidátov.¹⁹

Demokracia nie je formou vlády iba pre politické strany a politické hnutia. Ústavný princíp ustanovený čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého zákonná úprava práv ustanovených čl. 30 Ústavy SR musí umožňovať a napomáhať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti, sa nevzťahuje iba na slobodnú súťaž medzi politickými stranami a hnutiami. Slobodnú súťaž politických síl zaručuje Ústava Slovenskej republiky aj vo vnútri jednotlivých politických strán a hnutí, medzi všetkými občanmi, ktorí uplatňujú ústavné právo na prístup k volenej funkcii. Voľby teda nemožno vymedzovať iba ako prostriedok uplatnenia slobodnej súťaže medzi politickými stranami a politickými hnutiami²⁰.

16 Európsky súd pre ľudské práva sa nestavia odmietavo ani požiadavke trvania trvalého pobytu kandidáta po určitý čas na území štátu. Zdôrazňuje, že kandidát by mal poznať okolnosti, miestne pomery a problémy, ktoré v krajine panujú. Rovnako kandidát by mal byť schopný otvorene a verejne prezentovať údaje o svojej osobe, predložiť informácie o svojej osobnej a profesionálnej kvalifikácii na výkon funkcie a preukázať schopnosť presadzovať záujmy svojich voličov v danom orgáne. Zmluvný štát by však mal presne, jasne a určito upraviť požiadavku trvalého pobytu. Znamená to povinnosť určiť, či na realizáciu pasívneho volebného práva vyžaduje trvalý pobyt zvyčajný, legálny, kontinuálny, atď. (K tomu bližšie pozri :

Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Malnychenko proti Ukrajine zo dňa 19. 10. 2004, sťažnosť č. 17707/02).

17 K tomu bližšie pozri : Rozhodnutie Komisie pre ľudské práva vo veci X. proti Spolkovej republike Nemecko zo dňa 18. 5. 1976, Décisions et rapports, č. 5)

18 K tomu bližšie pozri : Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Gitonas a ostatní proti Grécku zo dňa 23. 6. 1997, sťažnosť č. 18747/91.

19 K tomu bližšie pozri : Rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Podkolzina proti Lotyšsku zo dňa 9. 4. 2002, sťažnosť č. 46726/99).

20 K tomu bližšie pozri : Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 11. Marca 1999, sp. zn. PL.ÚS 15/98.

2.3 Voľby do orgánov samosprávy

Právnu úpravu volebného práva na Slovensku ustanovujú v podmienkach územnej samosprávy čl. 30²¹ a predovšetkým čl. 64 a nasl.²² Ústavy Slovenskej republiky. Zákonnú úpravu zahŕňajú zákon SNR č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí a zákon č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku. V týchto ustanoveniach Ústavy Slovenskej republiky a uvedených zákonov tak dochádza k stretu práva na účasť na správe verejných vecí a práva na územnú samosprávu. Právo na územnú samosprávu sa najvýraznejšie prejavuje v Ústave Slovenskej republiky vymedzenom princípe samostatnosti obce. Toto právo posilňuje samostatnosť rozhodovania obce a jej orgánov a účasti jej obyvateľov na rozhodovaní obce. Samostatnú pôsobnosť obce môže podľa súdnej judikatúry a právnej vedy obmedziť alebo rozšíriť len zákon. Zákon však nemôže obci odňať samostatnú pôsobnosť, keďže ju výslovne zakotvuje čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky. Samostatnosť vytvára podstatnú zložku poňatia územnej samosprávy.²³ Samostatnosťou obce teória práva rozumie taký vzťah orgánov, ktorý vylučuje vzťahy nadriadenosti a podriadenosti a z toho vyplývajúcu povinnosť rešpektovať príkazy a inštrukcie nadriadených orgánov (Prusák, J.: Verejná moc, jej štruktúra a vzťahy vo vnútri verejnej moci. Inštitút rozvoja obcí, miest a regiónov EF UMB, Banská Bystrica 1997, s. 21.).

Na druhej strane - ako sme už uviedli – Dohovor ani judikatúra štrasburských orgánov ochrany práv nepovažuje orgány územnej samosprávy za zákonodarné orgány a nevzťahuje použitie čl. 3 Protokolu č. 1 k Dohovoru aj na územnú samosprávu, pretože nedisponujú originárnou právomocou vydávať zákony – teda prvotné zdroje pôsobnosti a právomoci orgánov verejnej moci a orgánov verejnej správy. Orgány územnej samosprávy však môžu v zmysle čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky vydávať všeobecne záväzné nariadenia vo veciach územnej samosprávy. Ak orgán územnej samosprávy všeobecne záväzným nariadením ustanoví podmienky obmedzujúce základné práva a slobody, nekoná iba nad rámec úpravy podľa čl. 68 ústavy, ale zároveň uplatní svoju normotvornú právomoc spôsobom, ktorý nie je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, lebo záväzným nariadením upraví otázky, ktoré Ústava Slovenskej republiky dovoľuje regulovať jedine zákonom. Odňatím základného práva alebo slobody v rozsahu obmedzenia ustanoveného vo všeobecne záväznom nariadení orgánu územnej samosprávy v takomto prípade dôjde aj k nesúladu s čl. 12 ods. 1 druhou vetou Ústavy Slovenskej republiky.²⁴

2.3.1 Volebné obvody

Podľa § 9 ods. 1 zákona SNR č. 346/1990 Zb. Pre voľby do obecných (mestských)

21 Podľa čl. 30 Ústavy Slovenskej republiky „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. Voľby sa musia konať v lehotách nepresahujúcich pravidelné volebné obdobie ustanovené zákonom. Volebné právo je všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním. Podmienky výkonu volebného práva ustanoví zákon. Občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.“

22 Podľa čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky „Územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom 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. Povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno obci a vyššiemu územnému celku ukladať zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5. Štát môže zasahovať do činnosti obce a vyššieho územného celku len spôsobom ustanoveným zákonom.“

23 K tomu bližšie pozri : Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 30. Mája 2000, sp. zn. III. ÚS 2/2000.

24 K tomu bližšie pozri : Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 30. Marca 1999, sp. zn. II.ÚS 16/99.

zastupiteľstiev sa v každej obci utvoria viacmandátové volebné obvody, v ktorých sa volia poslanci obecného (mestského) zastupiteľstva pomerne k počtu obyvateľov obce, najviac však 12 poslancov v jednom volebnom obvode; v mestách, ktoré sa členia na mestské časti, možno utvoriť aj jednomandátové volebné obvody, ak na počet obyvateľov mestskej časti pripadá iba jeden poslanec. Ako reaguje súdna judikatúra na obsah tohto ustanovenia?

Štruktúra § 9 zákona SNR č. 346/1990 Zb. znamená, že primárny význam pripisuje zákon povinnosti zriadiť viac volebných obvodov. Žiadna z požiadaviek zákona neumožňuje obci modifikovať túto povinnosť. V takom prípade by konaniu obce absentoval právny základ, čím by obec v prvom rade porušovala obsah čl. 1 a čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.²⁵

2.3.2 Zásahy do priebehu volieb

Ďalším aspektom, ktorému sa slovenská súdna judikatúra venovala od prijatia zákona SNR č. 346/1990 Zb., boli zásahy do priebehu volieb. Nesprávny postup pri zabezpečení hlasovania mimo volebnej miestnosti (nedodržanie tajnosti hlasovania, nezabezpečenie potrebného počtu členov okrskovej volebnej komisie pre takéto hlasovanie) a pri sčítavaní hlasov v okrskovej volebnej komisii (aktívna účasť inej osoby) môže byť v príčinnej súvislosti s výsledkom volieb. Uvedený výsledok môže významnou mierou aj ovplyvniť. Dôsledkom takýchto porušení zákona je aj porušenie ústavného volebného práva a jeho princípov. Podľa § 28 ods. 1 zákona SNR č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí „*Predseda okrskovej volebnej komisie skontroluje pred začatím volieb za prítomnosti komisie volebnú schránku a prenosnú volebnú schránku a zapečatí ich. Skontroluje tiež vybavenie volebnej miestnosti, či je pripravený zoznam voličov a dostatočný počet hlasovacích lístkov a prázdnych nepriehľadných obálok označených odtlačkom úradnej pečiatky obce (ďalej len „obálka“).*” Podľa § 31 ods. 6 zákona SNR č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí „*Volič môže požiadať zo závažných, najmä zdravotných dôvodov okrskovú volebnú komisiu o to, aby mohol hlasovať mimo volebnej miestnosti, a to len v územnom obvode volebného okrsku, pre ktorý bola okrsková volebná komisia zriadená. V takom prípade okrsková volebná komisia vyšle k voličovi dvoch svojich členov s prenosnou volebnou schránkou, hlasovacími lístkami a obálkou. Volič hlasuje tak, aby sa dodržala tajnosť hlasovania.*” Postup, ktorým volebná komisia vyšle k takýmto voličom iba jedného člena volebnej komisie a bez prenosnej volebnej schránky zakladá rozpor nielen so zákonnou, ale aj ústavnou úpravou volebného práva. Môže byť v príčinnom vzťahu k zistenému výsledku volieb. Nezabezpečuje tajnosť zisťovanej vôle voliča ani vzájomnú kontrolu členov volebnej komisie. Súdna judikatúra považuje takéto porušenia za hrubé, pretože zakladajú závažný následok, pokiaľ ide o ďalší priebeh a výsledok volieb.²⁶

Voľby sú prostriedkom pravidelného obnovovania verejnej moci občanmi. Hrubé, závažné alebo viacnásobné porušenie práv občanov priznaných zákonom alebo Ústavou Slovenskej republiky zakladá právomoc Ústavného súdu Slovenskej republiky zrušiť napadnutý výsledok volieb alebo vyhlásiť voľby za neplatné, pretože namietané porušenie práva mohlo ovplyvniť priebeh a výsledok volieb. Pojem „*priebeh volieb*“ vykladá súdna judikatúra tak, že tento nezahŕňa iba hlasovanie voličov, ale aj všetky iné úkony subjektov zúčastnených na voľbách, ktoré sú v príčinnej súvislosti s voľbami. Porušenie ustanovení zákona SNR č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí pri sčítavaní hlasov má povahu právne

25 K tomu bližšie pozri : Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 8. Februára 1995, sp. zn. PL.ÚS 17/95.

26 K tomu bližšie pozri : Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 4. Apríla 2000, sp. zn. PL.ÚS 1/2000.

významného správania, ktoré môže nežiaduco ovplyvniť určenie výsledku volieb. Sčítavanie hlasov v dvoch oddelených miestnostiach, hoci podľa zákona sa má vykonať v jednej miestnosti a za účasti všetkých členov volebnej komisie, ako aj aktívnu účasť členov volebnej komisie vyššieho stupňa na práci volebnej komisie nižšieho stupňa, ktorá spočíva v tom, že sa osobne podieľali na sčítavaní hlasov, treba hodnotiť ako okolnosti (porušenia zákona), ktoré mohli nežiaduco ovplyvniť výsledok volieb do obecného zastupiteľstva. Volebná komisia vo voľbách do obecnej samosprávy plní úlohu garanta ústavnosti a zákonnosti volieb pre prípad vzniku pochybností. Vo voľbách do orgánov samosprávy obcí musí preto dôsledne uplatňovať svoje právomoci. Členovia volebnej komisie môžu zapríčiniť vznik pochybnosti o výsledku volieb, ak pripustia sčítanie hlasov v rozpore so zákonnou požiadavkou nato, aby sa uskutočnilo v jednej miestnosti. Takýto postup má za následok, že orgán, ktorý ručí za ústavnosť a zákonnosť volieb, spochybnil ich priebeh a výsledok.²⁷

2.3.3 Porušenie priamosti volebného práva

Priamosť volebného práva definuje súdna judikatúra skrz legitimitu moci v demokratickom a právnom štáte. Legitimita moci v demokratickom ústavnom systéme je založená na slobodnom rozhodovaní voličov v riadnom – a teda zákonnom - volebnom postupe, prostredníctvom ktorého nadobúdajú volené orgány priamy mandát a ďalšie nimi kreované orgány nepriamy mandát na jej výkon od jej pôvodného nositeľa, t. j. občana. Súdna judikatúra vychádza z čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „*Štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo.*“. Plné a dôsledné uplatňovanie uvedeného ústavného princípu v praxi vyžaduje, aby orgány verejnej moci umožnili výkon základného práva občanov zúčastňovať sa na správe verejných vecí slobodnou voľbou svojich zástupcov v kvalite, ktorej ústavný rámec je daný v jednotlivých ustanoveniach čl. 30 Ústavy Slovenskej republiky. Volebné právo je všeobecné, rovné a priame. Vykonáva sa tajným hlasovaním. Podmienky jeho výkonu ustanovuje zákon. Zákonná úprava výkonu volebného práva v Slovenskej republike reflektuje ústavnú požiadavku jeho „priamosti“ tým, že aktívne legitimovaným nositeľom volebného práva - oprávneným voličom - poskytuje príležitosť odovzdať svoj hlas priamo v prospech vybraného kandidáta na príslušnú volenú funkciu. Uvedené právo sa voličom poskytuje osobne. Nemožno ho preniesť (postúpiť) na inú osobu a pri jeho výkone sa nemožno nechať zastúpiť. Právna úprava pripúšťa jedine možnosť asistencie pri hlasovaní u voličov, ktorí nemôžu sami upraviť hlasovací lístok pre telesnú chybu alebo preto, že nemôžu čítať alebo písať. V prípade závažných, najmä zdravotných dôvodov môže volič taktiež hlasovať mimo volebnej miestnosti do prenosnej volebnej schránky. Rešpektovanie uvedených ústavných a zákonných atribútov výkonu volebného práva posudzuje súdna judikatúra okrem iného ako predpoklad zabezpečenia tajnosti hlasovania smerujúcim v konečnom dôsledku k vytvoreniu podmienok na slobodné uplatnenie vôle voliča pri výkone jeho volebného práva.²⁸

2.3.4 Obmedzenie výkonu volebného práva

Problematikou obmedzenia výkonu volebného práva sa zaoberá súdna judikatúra napríklad v prípade možnosti hlasovania voliča, ktorý nemôže preukázať svoju totožnosť

27 K tomu bližšie pozri : Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 18. Marca 1999, sp. zn. PL.ÚS 18/99.

28 K tomu bližšie pozri : Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 13. Februára 2008, sp. zn. PL.ÚS 32/07.

platným preukazom totožnosti. Podľa § 31 ods. 2 zákona SNR č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí „*Volič po príchode do volebnej miestnosti preukáže svoju totožnosť a po zázname v zozname voličov dostane od komisie obálku a hlasovacie lístky. Ak volič nemá preukaz totožnosti a žiadny z členov okrskovej volebnej komisie ho nepozná, komisia požiada, aby volič preukázal svoju totožnosť svedectvom dvoch osôb známych komisii. Ak tak neurobí ani do ukončenia hlasovania, hlasovanie sa mu neumožní.*” § 31 ods. 2 zákona Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí podľa súdnej judikatúry jednoznačne konkretizuje a vymedzuje postup volebnej komisie tak, že neumožnenie hlasovania voličovi, ktorý po príchode do volebnej miestnosti nemôže preukázať svoju totožnosť preukazom totožnosti, prichádza do úvahy iba v prípade, ak žiadny z členov okrskovej volebnej komisie voliča nepozná a tento nepreukáže svoju totožnosť svedectvom dvoch osôb známych komisii do ukončenia hlasovania. Podľa názoru súdnej judikatúry s výkonom ktoréhokoľvek zo základných práv alebo slobôd môže zákonodarca spájať určité podmienky alebo vyžadovať splnenie určitých predpokladov. Pokiaľ však splnenie takýchto podmienok alebo predpokladov má zabezpečiť štátny alebo iný orgán, žiadny oprávnený subjekt nesmie na svojom základnom práve alebo slobode utrpieť akúkoľvek ujmu len preto, že ten, kto mu mal umožniť jeho výkon, zákonné podmienky alebo predpoklady späté s jeho výkonom buď vôbec nepoznal, alebo si ich zle vyložil, či dokonca aj po zistení, že k ich splneniu došlo, výkon základného práva alebo slobody neumožnil. Na uvedenom nemení nič to, že sa takéhoto konania dopustil orgán štátu, orgán územnej samosprávy alebo volebná komisia ako orgán verejnej správy. Požiadavka zaručenia zákonného a riadneho výkonu volebného aktu v prípadoch, keď volič nemôže preukázať svoju totožnosť platným dokladom, v sebe zahŕňa aj rešpektovanie § 31 ods. 2 zákona SNR č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí. Ak volebná komisia nepreverí pri takomto voličovi, či ho niekto z členov volebnej komisie nepozná, ani ho následne výslovne nepožiada, aby preukázal svoju totožnosť svedectvom dvoch osôb známych komisii, porušuje svoju povinnosť ustanovenú zákonom.²⁹

2.3.5 Voľba kandidátov

Chybné zoradenie kandidátov po zistení výsledkov volieb je dôvodom na to, aby Ústavný súd Slovenskej republiky v súlade s § 63 ods. 1 písm. c) zákona NR SR č. 38/1993 Z. z. zrušil vydané rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásil za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený podľa zásady, uvedenej v § 44 ods. 1 zákona č. 346/1990 Zb. Podľa § 39 ods. 2 písm. e) zákona Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí, sa do zápisnice okrskovej volebnej komisie o hlasovaní uvedie počet platných hlasov odovzdaných pre jednotlivých kandidátov do obecného (mestského) zastupiteľstva. Rovnaký údaj sa uvedie v zmysle § 42 ods. 2 písm. e) aj do zápisnice miestnej volebnej komisie o výsledku volieb vo volebnom obvode. Podľa § 44 ods. 1 citovaného zákona sú za poslancov obecného (mestského) zastupiteľstva zvolení kandidáti, ktorí získali vo volebnom obvode najväčší počet hlasov. Citované ustanovenia majú na mysli údaje zodpovedajúce skutočnosti. Ak sa v dôsledku volebnej sťažnosti zistí, že rozpor medzi skutočnosťou a zápisom má za následok, že došlo k chybnému zoradeniu kandidátov po zistení výsledkov volieb, ústavný súd v súlade s § 63 ods. 1 písm. c) zákona č. 38/1993 Z. z. zruší v dôsledku toho vydané rozhodnutie volebnej komisie a vyhlási za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený podľa

29

K tomu bližšie pozri : Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 6. Februára 2008, sp. zn. PL.ÚS 31/07.

zásady, uvedenej v § 44 ods. 1 zákona č. 346/1990 Zb.³⁰

Uplatnením právomoci vo vzťahu k výsledkom volieb rozumie súdna judikatúra aj stav, v ktorom na základe prepočítania volebných lístkov pri námietke nesprávneho sčítania hlasov plénum Ústavného súdu Slovenskej republiky má právomoc vyhlásiť za zvoleného iného účastníka slobodnej súťaže politických síl, ktorý získal viac hlasov ako účastník tejto súťaže po vyhlásení za zvoleného podľa zápisnice o výsledku volieb do obecnej samosprávy. Pokiaľ ide o nezákonnosť volieb do orgánov samosprávy obcí, musí byť nezákonnosť týchto volieb v konaní o volebných veciach dokázaná a musí byť v príčinnej súvislosti s takým následkom porušenia práv, ktoré je v konečnom dôsledku porušením ústavného volebného práva a jeho princípov. Právomoc zrušiť výsledok volieb alebo vyhlásiť voľby za neplatné sa podľa názoru súdnej judikatúry uplatní len vtedy, ak k porušeniu zákona dôjde spôsobom, ktorý ovplyvňuje slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Na uplatnenie tohto opatrenia vyžaduje súdna judikatúra hrubé alebo závažné porušenie, prípadne opätovné porušenie zákonov upravujúcich prípravu a priebeh volieb. Volebná komisia je orgánom verejnej správy, ktorý svoju pôsobnosť a právomoc vykonáva vo verejnom záujme. Volebné komisie sú inštitúciami verejnej správy za predpokladu, že činnosť, ktorú vykonávajú, je správnu činnosťou vykonávanou vo verejnom záujme. Príprava a zabezpečovanie volieb je vo verejnom záujme, a preto vytvorenie orgánu verejnej moci, akým je volebná komisia, zaraďuje tento orgán medzi orgány verejnej moci. Hrubé alebo závažné porušenie, prípadne opätovné porušenie zákonov upravujúcich prípravu a priebeh volieb je v rozpore so záujmom na ochrane volebného práva.³¹

2.3.6 Činnosť volebnej komisie

Zvolenie orgánov územnej samosprávy je výsledkom vôle vyjadrenej voličmi ich osobným hlasovaním v prospech nimi zvolených kandidátov. Táto vôľa nemôže byť čiastočne alebo úplne modifikovaná vedomým zásahom člena (členov) miestnej volebnej komisie, t. j. rozhodnutie miestnej volebnej komisie v dôsledku toho nevyjadruje skutočný výsledok volieb. Ak niektorý z členov okrskovej volebnej komisie počas sčítania hlasov a posudzovania hlasovacích lístkov dodatočne, t. j. po ukončení hlasovania, zakrúžkuje na niektorých hlasovacích lístkoch poradové číslo aj druhého kandidáta na funkciu starostu obce, má tento postup za následok dodatočné zneplatnenie hlasovacích lístkov. Napriek dodržaniu ústavných a zákonných podmienok platných pre voľby orgánov územnej samosprávy nie je následné zvolenie takého kandidáta výsledkom vôle vyjadrenej voličmi ich osobným hlasovaním v prospech nimi zvoleného kandidáta. Takýmto zásahom dochádza k čiastočnej modifikácii vôle vyjadrenej vo voľbách a rozhodnutie volebnej komisie o voľbe kandidáta nevyjadruje skutočný výsledok volieb.³²

Nesprávny postup volebnej komisie pri posudzovaní platnosti hlasovacích lístkov, ktorý je v rozpore s § 38 odsek 1 písm. b/ v spojení s § 31 odsek 4 zákona o voľbách zakladá - pri splnení ostatných zákonných predpokladov - dôvod nezákonnosti volieb, ktorý môže viesť k vyhláseniu za zvoleného iného kandidáta ne. toho, ktorý bol vyhlásený za zvoleného v dôsledku chybného postupu volebnej komisie. Správnosť posudzovania platnosti predmetných hlasovacích lístkov závisí od interpretácie ustanovenia § 38 ods. 1 písm.

30 K tomu bližšie pozri : Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 2. Februára 1995, sp. zn. PL.ÚS 7/95.

31 K tomu bližšie pozri : Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 1. Júla 2004, sp. zn. PL. ÚS 36/03.

32 K tomu bližšie pozri : Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 11. Marca 1999, sp. zn. PL.ÚS 16/99.

b/ v spojení s § 31 ods. 4 zákona č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov, a to, či označenie kandidáta zákonom ustanoveným spôsobom, t.j. zakrúžkovaním poradového čísla kandidáta treba chápať ako jednoznačný a jediný spôsob označenia kandidáta a iné úpravy hlasovacích lístkov ako neprípustný spôsob. Ustanovenie § 31 ods. 3 zákona o voľbách dáva voličovi možnosť požiadať o vydanie iných hlasovacích lístkov v prípadoch prečiarknutých alebo inak nesprávne upravených hlasovacích lístkov. Podľa § 38 ods. 3 druhá veta tohto zákona sa na prečiarknuté alebo dopísané mená neprihliada a podľa odseku 4 tohto ustanovenia zákona okrsková volebná komisia v sporných prípadoch rozhoduje o platnosti hlasovacích lístkov s konečnou platnosťou. Nedodržanie zákonom ustanoveného spôsobu označenia kandidátov, resp. iné zákonom neustanovené spôsoby úpravy hlasovacích lístkov (nepresné, nedostatočne jasné) môžu v praxi volebných komisií v obciach a mestách viesť k rôznemu, a tým nejednotnému posudzovaniu platnosti hlasovacích lístkov a k chybným výsledkom volieb.³³

2.3.7 Poskytovanie informácií o priebehu volieb

S ochranou volebného práva súvisí aj poskytovanie informácií o priebehu volieb. Podľa čl. 26 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky „Orgány verejnej moci majú povinnosť primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku. Podmienky a spôsob vykonania ustanoví zákon.“ Čl. 26 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky neobmedzuje prístup osôb k informáciám v tom zmysle, že osoby majú právo na informácie len od štátnych orgánov a orgánov územnej samosprávy. Aj ostatné orgány verejnej moci majú povinnosť správať sa tak, aby nemarili právo na informácie priznané Ústavou Slovenskej republiky. Toto ustanovenie ukladá štátnym orgánom a orgánom územnej samosprávy v rozsahu zákona povinnosť vlastnou činnosťou rozširovať a poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku. Túto povinnosť nemajú iné orgány verejnej moci. Ústava Slovenskej republiky neustanovuje výpočet informácií, ktoré oprávnená osoba môže vyhľadávať, prijímať a rozširovať. Predmetom práva na informácie môžu byť všetky informácie, pokiaľ nejde o informácie podliehajúce obmedzeniu čl. 26 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.³⁴ Právo na informácie zahŕňa aj právo osoby vyhľadávať, prijímať a ďalej rozširovať informácie o priebehu volieb prostredníctvom prítomnosti v miestnosti, kde volebná komisia zratúva odovzdané hlasy. Toto právo možno obmedziť, len ak sa preukáže splnenie podmienok určených čl. 26 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.

Ústava Slovenskej republiky neobmedzuje právo na informácie z hľadiska predmetu tohto práva, teda neustanovuje pozitívny výpočet informácií, ktoré oprávnená osoba môže vyhľadávať, prijímať a rozširovať, ani neurčuje negatívny výpočet informácií, ktoré nemožno vyhľadávať, prijímať a rozširovať. Predmetom práva na informácie môžu byť všetky informácie, pokiaľ nejde o informácie podliehajúce obmedzeniu čl. 26 ods. 4 Ústavy SR. Súčasťou práva na prístup k informáciám je nepochybne aj právo fyzickej osoby vyhľadávať, prijímať a v nadväznosti na to ďalej rozširovať informácie o priebehu volieb prostredníctvom prítomnosti v miestnosti, kde volebná komisia zratúva odovzdané hlasy. Aj keď je primárnym cieľom žiadateľa o prístup k takýmto údajom zabezpečiť samotnou fyzickou prítomnosťou

33 K tomu bližšie pozri : Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 18. Januára 1995, sp. zn. PL.ÚS 29/9.

34 Podľa čl. 26 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky „Slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.“

nezavislých školených občanov zákonný priebeh volieb, v druhom pláne je tento cieľ nepochybne daný, pretože nezávislá osoba bude získané informácie rozširovať.³⁵

3 ZÁVER

Právna veda a aj súdna judikatúra považuje volebné právo za jeden z princípov naplňajúcich atribúty právneho štátu. Primárnym ukazovateľom jeho kvality, resp. kvality účasti na správe verejných vecí, je jeho reprezentatívnosť, t. j. miera stotožnenia sa zdroja moci s jej obsahom.³⁶ Predložená súdna judikatúra ilustruje prístup k výkonu tohto práva v podmienkach územnej samosprávy na Slovensku. Deklaruje najmä to, že voľby sú prostriedkom pravidelného obnovovania verejnej moci občanmi. Judikatúra teda na výkon tohto práva v podmienkach územnej samosprávy aplikuje princípy, ktoré vzťahujú na obnovovanie zákonodarnej moci. Súdna judikatúra na Slovensku už preukázala extenzívnejší výklad čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Rovnakým spôsobom vyjadruje požiadavky na obnovovanie moci a kreáciu orgánov vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a samosprávnych krajov.

Zastávame preto názor, že Ústava Slovenskej republiky, ako aj Listina základných práv a slobôd poskytuje právu účasti na správe verejných vecí, resp. volebnému právu v slovenských podmienkach širší rozsah ochrany ako Dohovor. Právna teória a judikatúra k Dohovoru pristupuje k ochrane volebného práva na regionálnej úrovni „opatrnejšie.“ Ochrana tohto práva odvodzuje zo zákonodarného charakteru orgánu, ktorého sa voľby týkajú, ale aj od jeho ústavnoprávneho postavenia v konkrétnom zmluvnom štáte.

Ústava Slovenskej republiky v samostatnej časti zaručuje právne postavenie územnej samosprávy a jej právo spravovať si určité záležitosti od štátu nezávislým a oddeleným spôsobom. Normotvornú právomoc by podľa nášho názoru mohla územná samospráva realizovať aj v prípade, ak by absentovala zákonná úprava, pretože ju územnej samospráve zaručuje priamo Ústava Slovenskej republiky. Na záver preto uvádzame, že aj keď sa právne úpravy v jednotlivých zmluvných štátoch Rady Európy odlišujú, právna úprava na Slovensku územnej samospráve garantuje určitý štandard právneho postavenia – vyznačujúci sa pôvodnou právomocou vyplývajúcou priamo z Ústavy Slovenskej republiky. V prípade podania sťažnosti pre porušenie čl. 3 Protokolu č. 1 k Dohovoru na Európsky súd pre ľudské práva by preto podľa našej mienky, mala byť priznaná ochrana individuálnemu subjektívnemu volebnému právu (v slovenských podmienkach) aj podľa Dohovoru.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- PROCHÁZKA, R. : Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2011. 139 s. ISBN 978-80-7380-328-5
- PRUSÁK, J.: Verejná moc, jej štruktúra a vzťahy vo vnútri verejnej moci. Inštitút rozvoja obcí, miest a regiónov EF UMB, Banská Bystrica 1997, s. 21.
- SVÁK, J. Ochrana ľudských práv. (Z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv). II. rozšírené a doplnené vydanie. Žilina : Poradca podnikateľa spol. s r. o. 2006. 1116 s. ISBN 80-88931-51-7
- WAGNEROVÁ, E. – ŠIMÍČEK, V. – LANGÁŠEK, T. – POSPÍŠIL, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, 931 s. ISBN 978-807357-750-6

35 K tomu bližšie pozri : Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 16. júna 1999, sp. zn. II. ÚS 10/99.

36 K tomu bližšie pozri : Procházka, R. : Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o. 2011. s. 56 – 57.