

§ 3

[Obyvatelia samosprávneho kraja]

(1) Obyvateľ samosprávneho kraja je osoba, ktorá má trvalý pobyt⁵⁾ v obci na jeho území.

(2) Obyvateľ samosprávneho kraja sa zúčastňuje na jeho samospráve. Je oprávnený najmä

- a) voliť zastupiteľstvo a byť volený do zastupiteľstva,
- b) voliť predsedu a byť volený za predsedu,
- c) hlasovať v referende samosprávneho kraja za podmienok ustanovených týmto zákonom (ďalej len „referendum“),
- d) zúčastňovať sa na zasadnutiach zastupiteľstva,
- e) obracať sa so svojimi podnetmi, sťažnosťami a inými podaniami na predsedu, zastupiteľstvo a orgány ním zriadené,

(3) Na výkone samosprávy sa môže s výnimkou oprávnení podľa odseku 2 písm. a) až c) podieľať aj ten, kto na území samosprávneho kraja

- a) má nehnuteľný majetok,
- b) je prihlásený na prechodný pobyt,⁶⁾
- c) má ako cudzinec povolený dlhodobý pobyt.⁷⁾

⁵⁾ § 3 zákona č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky.

§ 34 zákona č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁶⁾ § 8 zákona č. 253/1998 Z. z. v znení zákona č. 454/2004 Z. z.

⁷⁾ § 17 zákona č. 48/2002 Z. z. v znení neskorších predpisov.

Súvisiace ustanovenia zákona o samosprávnych krajoch:

§ 1 ods. 4, § 2, § 8, § 9 ods. 3, § 11, § 15

Súvisiace predpisy:

čl. 2 ods. 1, čl. 12, čl. 23, čl. 26, čl. 27, čl. 28, čl. 30, čl. 64, čl. 64a, čl. 65, čl. 67 ods. 1, čl. 69 ods. 4, ods. 5 a ods. 6, Ústavy SR; OZ; SP; stavebný zákon; zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov; zákon o obecnom zriadení; zákon č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov; zákon č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov; zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácii) v znení neskorších predpisov; zákon o majetku vyšších územných celkov; zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov; zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov; zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov; zákon o podmienkach výkonu volebného práva; nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 258/1996 Z. z., ktorým sa vydáva Zoznam obcí a vojenských obvodov tvoriacich jednotlivé okresy v znení neskorších predpisov.

Literatúra:

MAJERČÁK, T. 2015. Ústavná a zákonná úprava volieb v Slovenskej republike. In OROSZ, L. a kol. *Volebné právo*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015, s. 218-268; MOLITORIS, P. 2014. Správa vnútorných vecí. In VERNARSKÝ, M. – MOLITORIS, P. – GYURI, R. –

ŽOFČINOVÁ, V. *Hmotnoprávna regulácia vybraných odvetví verejnej správy*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014, s. 235-236; PETRUŇA, J. – LIČKO, T. – HEGEROVÁ, K. 1998. *Sťažnosti a petície*. Bratislava : INTERLINGUA, 1998, s. 141-142; KONEČNÝ, S. 2006. *Komunálna politika*. Bratislava : Mayor, 2006. 142 s.; SOLDÁN, A. 2015. *Slobodný prístup k informáciám v samospráve – povinnosti miest a obcí*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015, 152 s.; BUREŠ, J. – L. DRÁPAL, L. – MAZANEC, M. 1996. *Občiansky súdny rád. Komentár*. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 1996, 698 s.; ČIČ, M. a kol. 1997. *Komentár k Ústave SR*. Martin : Matica Slovenská, 1997, 152 s.; DOMIN, M. 2018. *Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018, s. 402-403; DRGONEC, J. 2012. *Komentár k čl. 27 Ústavy SR*. In ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina : EUROKÓDEX, 2012, s. 209; HORVAT, M. 2019. *Zákon o sťažnostiach. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019. 128 s.; IKRÉNYI, P. – TKÁČ, J. – IKRÉNYI, I. – VOKÁLOVÁ, D. – BAKO, M. 2015. *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015, 475 s.; SKORKOVÁ, V. 2019. *Komentár k § 119 Občianskeho zákonníka*. In ŠTEVČEK, M. – DULAK, A. – BAJÁNKOVÁ, J. – FEČÍK, M. – SEDLAČKO, F. – TOMAŠOVIČ, M. a kol. *Občiansky zákonník I. § 1 – 450. Komentár*. 2. vydanie. Praha : C. H. Beck, 2019, s. 813-815; SOTOLÁŘ, J. 2008. *Zákon o sťažnostiach*. Košice : SOTAC, 2008, s. 7; TEKELI, J. – HOFFMANN, M. 2014. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2014. 776 s.; TEKELI, J. – HOFFMANN, M. – TOMAŠ, L. 2021. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, 920 s.; TEKELI, J. 2009. *Miestne referendum ako prejav práva občanov zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo. In Teória a prax verejnej správy: zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou organizovanej Fakultou verejnej správy UPJŠ v Košiciach: 16. – 17. október 2008, Košice*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, s. 271-276.; ALMAN, T. 2017. *Petičné právo a obecná samospráva*. In *Verejná správa a spoločnosť*. 2017, č. 2, s. 48-57.; ALMAN, T. – VOLOCHOVÁ, J. *Transparentná samospráva – právo verejnosti na informácie ako forma priamej demokracie*. In *Scientific Papers of the University of Pardubice : Series D*. 2020, č. 1, s. 5-16; HO-DÁS, M. 2011. *Zmluva účinná po zverejnení...* In *Bulletin slovenskej advokácie*. 2011, č. 9, s. 16; HOSPODÁROVÁ, O. 2010. *Sťažnosti po novom*. In *Právo pre ROPO a obce v praxi*. 2010, č. 9, s. 20; KALIŇÁK, M. 2007. *Občan ako partner samosprávy*. In *Spravodajca územnej samosprávy*. 2007, č. 1; ALMAN, T. 2018. *Spoluúčasť obyvateľov obce a verejnosti na rozhodovaní obecného zastupiteľstva*. In PALÚŠ, I. – MITAL, O. – ŽOFČINOVÁ, V. (eds.) *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte. 1. časť. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 212; HRUBALA, J. – ŽILINČÍK, P. 2000. *Petície*. Ponická Huta : Centrum pre podporu miestneho aktivizmu, 2000, s. 2; dostupné online: <http://www.viaiuris.sk/stranka_data/subory/publikacie/peticie.pdf>.

K § 3

Zákonodarca v § 3 zákona o samosprávnych krajoch zakotvuje inštitút personálneho základu vyššieho územného celku. Toto ustanovenie obsahuje definíciu obyvateľa samosprávneho kraja (odsek 1), demonštratívny výpočet jeho oprávnení (odsek 2) a normatívnu objektivizáciu miery účasti osôb odlišných od obyvateľov samosprávneho kraja na samospráve vyššieho územného celku (odsek 3).

K ods. 1

Samosprávny kraj predstavuje územné spoločenstvo fyzických osôb, ktoré majú trvalý pobyt v obci na jeho území. Zákon o samosprávnych krajoch v § 3 ods. 1 prekonáva štátoobčiansky princíp, keď právo podieľať sa na samospráve vyššieho územného celku neupína na štátne občianstvo, ale na podmienku trvalého pobytu v obci na území samosprávneho kraja.

Definíciu obce prináša ústavný poriadok a zákon o obecnom zriadení. Obec je podľa prvej vety čl. 64 Ústavy SR základom územnej samosprávy. Obcou sa rozumie samostatný územný samosprávny a správny celok SR združujúci osoby, ktoré majú na jeho území trvalý pobyt. Obec je právnická osoba, ktoré sa podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami (čl. 64a a čl. 65 Ústavy SR). Postavenie obcí bližšie reguluje najmä zákon o obecnom zriadení.

Samosprávny kraj, do ktorého územia patrí obec, treba identifikovať na základe viacerých právnych predpisov. Územný obvod samosprávneho kraja je podľa § 1 ods. 4 zákona o samosprávnych krajoch zhodný s územným obvodom kraja podľa zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. Podľa § 10 tohto zákona zoznam obcí a vojenských obvodov tvoriacich jednotlivé okresy ustanoví vláda SR nariadením. Týmto nariadením je nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 258/1996 Z. z., ktorým sa vydáva Zoznam obcí a vojenských obvodov tvoriacich jednotlivé okresy v znení neskorších predpisov. Predmetné nariadenie vlády SR zaraďuje jednotlivé obce do okresov a následne do krajov ako správnych celkov. Zaradenie obcí do krajov je z dôvodu totožnosti územného obvodu samosprávneho kraja podľa zákona o samosprávnych krajoch s územným obvodom kraja podľa zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov totožné s ich zaradením do samosprávnych krajov.

Podrobnosti o trvalom pobyte občanov SR obsahuje zákon č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Trvalý pobyt je pobyt občana SR spravidla v mieste jeho stáleho bydliska na území SR. Pokiaľ ide o stále bydlisko, podľa čl. 23 ods. 1 Ústavy SR sa zaručuje sloboda pobytu. Slobodou pobytu sa rozumie, s výnimkou čl. 23 ods. 3 Ústavy SR, oprávnenie slobodne sa zdržiavať na ktoromkoľvek mieste v SR, teda oprávnenie slobodne si voľiť bydlisko v rámci SR. Ústavné oprávnenie slobodne si voľiť svoj dlhodobý či krátkodobý pobyt (bydlisko) na určitom mieste so sebou neprináša požiadavku (nariadenie) v danom mieste (bydlisku) sa skutočne zdržiavať alebo o tomto faktickom pobyte (bydlisku) informovať verejnú moc (porovnaj primerane nález Ústavného súdu ČR z 30. októbra 2002, sp. zn. Pl. ÚS 4/02).

Občan SR má v tom istom čase iba jeden trvalý pobyt. Každý občan SR je povinný hlásiť trvalý pobyt, ak sa trvalo nezdržiava v zahraničí. Občania SR sú povinní obci ohlásiť začiatok, skončenie a miesto svojho pobytu ohlasovní, teda obci, v hlavnom meste SR Bratislave a v meste Košice mestskej časti a vo vojenskom obvode príslušnému úradu. Pri hlásení trvalého pobytu je nevyhnutné vyplniť prihlasovací lístok s údajmi podľa § 4 ods. 6 zákona č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. Trvalý pobyt má občan SR len v budove alebo jej časti, ktorá je označená súpisným číslom alebo súpisným a orientačným číslom a je určená na bývanie, ubytovanie alebo na individuálnu rekreáciu. Za časť budovy sa považuje aj byt. Prihlásenie občana SR na trvalý pobyt nezakladá nijaké právo k budove, ani k jej vlastníkovi a má evidenčný charakter.

Stále vypuklejším spoločenským problémom sa stáva vysoký počet ľudí bez domova, teda osôb, ktorých trvalým pobytom je priamo obec. V tomto prípade ide o bezdomovcov podľa vnútroštátneho práva, keďže bezdomovcami podľa medzinárodného práva

verejného sa rozumejú fyzické osoby bez štátnej príslušnosti (apatrida, apolita). Bezdomovci s trvalým pobytom v obci na území samosprávneho kraja majú rovnocenné právo participovať na regionálnej samospráve.

Bezdomovectvo vo vnútroštátnom ponímaní kauzálne súvisí so situáciami, keď obec záznam o trvalom pobyte k budove na území obce zruší. Obec tak vykoná v alternatívne konštruovaných prípadoch:

1. ak prihlásenie bolo vykonané na základe nepravdivých alebo nesprávne uvedených skutočností alebo na základe neplatného, falšovaného, vedome pozmeneného alebo cudzieho dokladu,
2. na návrh občana SR oprávneného užívať budovu alebo jej časť na základe právoplatného súdneho rozhodnutia o obmedzení alebo zrušení užívacieho práva,
3. na návrh vlastníka alebo všetkých spoluvlastníkov budovy alebo jej časti občanovi SR, ktorý nemá k budove alebo jej časti žiadne užívacie právo; návrh nemožno podať voči vlastníkovi alebo spoluvlastníkovi budovy alebo jej časti, manželovi alebo nezaopatrenému dieťaťu vlastníka alebo spoluvlastníka budovy alebo jej časti,
4. ak budova zanikla.

Ak obec záznam o trvalom pobyte k budove na území obce zruší, dôjde k zrušeniu trvalého pobytu a miestom trvalého pobytu občana SR je obec, na území ktorej bol občanovi SR trvalý pobyt zrušený. Túto skutočnosť je ohlasovňa povinná oznámiť občanovi SR vyvesením oznámenia na úradnej tabuli v obci pobytu po dobu 15 dní. V oznámení ohlasovňa uvedie aj meno, priezvisko a dátum narodenia občana SR.

Občan SR, ktorému bol takto trvalý pobyt zrušený, a ktorý sa nemôže prihlásiť na trvalý pobyt v inej budove, ktorá spĺňa vyššie uvedené podmienky prihlásenia, sa môže prihlásiť na trvalý pobyt v ohlasovni (najmä obci) v mieste, kde sa zdržiava. V takom prípade občan SR predkladá iba platný občiansky preukaz alebo potvrdenie o občianskom preukaze (ak ide o dieťa do 18 rokov, predkladá jeho zákonný zástupca rodný list tohto dieťaťa), alebo platný cestovný doklad SR, alebo osvedčenie o štátnom občianstve SR, ak nemá občiansky preukaz, alebo potvrdenie o občianskom preukaze a ako miesto trvalého pobytu sa uvedie iba obec pobytu. Adresa sídla obecného úradu tejto obce je adresou takého občana SR na účely doručovania písomností od orgánov verejnej správy a iných štátnych orgánov a na účely zápisu do zoznamu voličov. Obec je povinná spôsobom v mieste obvyklým, najmä oznámením na úradnej tabuli, upozorniť prihláseného občana SR, že mu bola alebo že mu má byť doručená písomnosť.

Trvalý pobyt cudzincov v SR upravuje *de lege lata* zákon č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Poznámka pod čiarou č. 5, ktorá odkazuje na § 34 zrušeného zákona č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, nie je aktuálna.

Cudzincom je každý, kto nie je štátnym občanom SR.

Trvalý pobyt udelený cudzincovi policajným útvarom môže mať v závislosti od splnenia podmienok predpísaných zákonom trojakú podobu (§ 42 ods. 2 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov):

1. trvalý pobyt na päť rokov,
2. trvalý pobyt na neobmedzený čas,
3. pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny s priznaným postavením osoby s dlhodobým pobytom Európskej únie, tzv. dlhodobý pobyt.

Právna úprava pri vymedzení osobného základu samosprávneho kraja nediferencuje medzi jednotlivými druhmi trvalého pobytu. Právo podieľať sa na správe vecí verejných v samosprávnom kraji priznáva zákon všetkým fyzickým osobám s trvalým pobytom v obci na území vyššieho územného celku bez ohľadu na charakter a druh trvalého pobytu. Zákon nerozlišuje ani medzi trvalým pobytom štátneho občana SR a trvalým pobytom cudzinca. Ani dĺžka trvania trvalého pobytu nie je relevantná.

Ústavno-právna a administratívno-právna doktrína uvádza, že k podmienke trvalého pobytu je potrebné pristupovať formálne, nie materiálne. Ak sa určitá fyzická osoba v obci na území samosprávneho kraja len fakticky zdržiava (býva), no trvalý pobyt v nej nemá, nie je obyvateľom samosprávneho kraja. Na takú osobu sa nevzťahujú oprávnenia podľa § 3 ods. 2 zákona o samosprávnych krajoch, pretože nie je súčasťou spoločenstva obyvateľstva vyššieho územného celku. Takáto osoba nemá napríklad aktívne alebo pasívne volebné právo vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov.

K ods. 2

Toto ustanovenie prináša demonštratívny elektorát oprávnení obyvateľa samosprávneho kraja. Ďalšie oprávnenia obyvateľov samosprávneho kraja ustanovujú osobitné predpisy.

Rozsah práv a povinností obyvateľov samosprávneho kraja vo vzťahu k participácii na samospráve vyššieho územného celku predstavuje zásadnú požiadavku na kvalitu legislatívneho vymedzenia. V zákone o samosprávnych krajoch treba zakotviť takú úpravu práv a povinností obyvateľov samosprávneho kraja, ktorá nie je obsiahnutá v Ústave SR.

Ústavnoprávna regulácia práv obyvateľov samosprávneho kraja je obsiahnutá v Ústave SR, predovšetkým v jej druhej hlave.

Podľa čl. 12 Ústavy SR základné práva a slobody sú nescudziteľné, neodňateľné, nepremičateľné, nemôžu byť zrušené. Sú zaručené na celom území SR, pričom nie je rozhodujúca farba pleti, pohlavie, jazyk, viera a náboženstvo, národný alebo sociálny pôvod, politické alebo iné zmýšľanie, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, rod, majetok alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať. Nikomu nesmie byť spôsobená ujma na právach preto, že uplatňuje svoje základné práva a slobody.

Podľa čl. 23 ods. 1 Ústavy SR sa zaručuje sloboda pohybu a pobytu.

Podľa čl. 26 ods. 1 Ústavy SR sa zaručuje sloboda prejavu a právo na informácie.

Podľa čl. 27 ods. 1 Ústavy SR sa zaručuje petičné právo. Každý má právo sám alebo s inými obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami.

Podľa čl. 28 ods. 1 Ústavy SR sa zaručuje právo pokojne sa zhromažďovať.

Podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy SR občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Cudzinci s trvalým pobytom na území SR majú právo voliť a byť volení do orgánov samosprávy vyšších územných celkov.

Podľa generálnej klauzuly obsiahnutej v prvej vete § 3 ods. 2 zákona o samosprávnych krajoch obyvateľ samosprávneho kraja participuje na jeho samospráve. Zapájanie obyvateľov samosprávneho kraja do jeho činností predstavuje dôležitý faktor ovplyvňujúci jeho správne fungovanie. Občianska participácia predstavuje výrazný nástroj predchádzania konfliktov a transparentnej správy spoločných záležitostí. Avizovaná participácia prináša možnosti aktívneho aj pasívneho zapájania obyvateľov samosprávneho kraja do

rozhodovacích procesov. Na ten účel zákon o samosprávnych krajoch priznáva obyvateľom vyššieho územného celku rad špecifických oprávnení.

Zákon o samosprávnych krajoch obsahuje v druhej vete § 3 ods. 2 demonštratívny výpočet štyroch oprávnení, prostredníctvom ktorých obyvateľ samosprávneho kraja realizuje generálnu participáciu klauzulu. Kým v prvom prípade je účasť obyvateľov samosprávneho kraja na správe vecí verejných reprezentovaná slobodnou voľbou svojich zástupcov (princíp zastupiteľskej demokracie), ostatné práva sú formou realizácie práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo. Obyvateľ samosprávneho kraja má právo najmä:

1. voliť orgány samosprávy vyššieho územného celku a byť zvolený do orgánov vyššieho územného celku,
2. hlasovať v referende na území vyššieho územného celku,
3. participovať na zasadnutiach zastupiteľstva samosprávneho kraja,
4. obracať sa so svojimi podnetmi, sťažnosťami a inými podaniami na predsedu, zastupiteľstvo a orgány ním zriadené.

Ad 1: Podľa prvej vety čl. 67 ods. 1 Ústavy SR sa územná samospráva na úrovni samosprávnych krajov uskutočňuje aj orgánmi vyššieho územného celku. Prostredníctvom práva voliť (aktívne volebné právo) obyvatelia samosprávneho kraja delegujú časť svojich právomocí poslancom zastupiteľstva samosprávneho kraja a predsedovi samosprávneho kraja. Obyvatelia samosprávneho kraja týmto spôsobom ovplyvňujú riadenie regionálnych záležitostí. Povedané inak, zdrojom moci samosprávy vyššieho územného celku sú jeho obyvatelia, ktorí ustanovujú regionálnu samosprávnú moc prostredníctvom slobodných a demokratických volieb. Voľby do orgánov samosprávy obcí sú teda prostriedkom pravidelného obnovovania verejnej moci obyvateľmi samosprávneho kraja (porovnaj nález Ústavného súdu SR zo 4. februára 2015, sp. zn. PL. ÚS 31/2014).

Správa vyššieho územného celku prostredníctvom priamo volených orgánov je výrazom reprezentatívnej (nepriamej, sprostredkovanej) demokracie. V podmienkach moderných demokratických štátov je reprezentatívna demokracia základnou a primárnou formou správy vecí verejných. Systém reprezentatívnej demokracie iba vhodne dopĺňajú subsidiárne inštitúty priamej demokracie.

Úpravu aktívneho volebného práva do orgánov samosprávy vyšších územných celkov obsahuje Ústava SR a zákon o podmienkach výkonu volebného práva.

Podľa čl. 69 ods. 5 druhej a tretej vety Ústavy SR poslancov zastupiteľstva vyššieho územného celku volia obyvatelia, ktorí majú trvalý pobyt v územnom obvode vyššieho územného celku, na 4-ročné obdobie. Voľby poslancov sa uskutočňujú na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním.

Predsedu vyššieho územného celku volia s poukazom na prvú vetu čl. 69 ods. 6 Ústavy SR obyvatelia, ktorí majú trvalý pobyt v územnom obvode vyššieho územného celku, na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním na 4-ročné obdobie.

Podľa § 3 a § 131 zákona o podmienkach výkonu volebného práva právo voliť do orgánov samosprávnych krajov má občan SR a cudzinec, ktorý má trvalý pobyt v obci, ktorá patrí do územia samosprávneho kraja, alebo má trvalý pobyt vo vojenskom obvode, ktorý patrí na účely volieb do orgánov samosprávneho kraja do jeho územia, a ktorý najneskôr v deň konania volieb dovŕši 18 rokov veku.

Významnou zložkou aktívneho volebného práva do orgánov samosprávnych krajov je trvalý pobyt v obci, ktorá patrí do územia samosprávneho kraja, alebo trvalý pobyt vo

vojenskom obvode, ktorý patrí na účely volieb do orgánov samosprávneho kraja do jeho územia. Ústavné práva občanov SR plynúce z čl. 30 ods. 1, 3 a 4 Ústavy SR a ústavne zakotvená koncepcia plynúca z čl. 64a v spojení s čl. 67 a čl. 69 Ústavy SR a následne aj z ustanovení ďalších zákonov zahŕňa požiadavku, aby personálne obsadenie orgánov samosprávneho kraja bolo výsledkom vôle fyzických osôb, ktoré majú k samosprávneho kraja ako jednotke územnej samosprávy právne relevantný vzťah spočívajúci v trvalom pobyte v obci na jej území. Dôvod definovanej koncepcie tkvie v samotnej podstate samosprávy ako práve spravovať svoje vlastné záležitosti samostatne a v prostredí relatívnej nezávislosti od štátu (primerane z nálezu Ústavného súdu SR zo 4. februára 2015, sp. zn. PL. ÚS 31/2014).

Trvalý pobyt ako podmienka vzniku aktívneho volebného práva môže byť v potenciálnej rovine dôvodom tzv. volebnej turistiky. Ani pri voľbách do orgánov samosprávnych krajov nemožno vylúčiť prihlásenie na trvalý pobyt v obci na území samosprávneho kraja nie pre úmysel stať sa súčasťou spoločenstva obyvateľstva samosprávneho kraja, ale zo špekulatívnych dôvodov. Orgánu verejnej správy príslušnému na vedenie evidencie pobytu občanov SR a ohlásenie trvalého pobytu Ústava SR ani zákon č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov neumožňuje požadovať od občana SR pri ohlásení trvalého pobytu preukázanie účelu alebo úmyslu ohlásenia ani preukázanie väzieb k miestu, na ktoré občan SR hlási svoj trvalý pobyt. Ak občan splnil formálne náležitosti ohlásenia trvalého pobytu, obec obligatórne prihlási občana na trvalý pobyt. Prihlásenie sa na trvalý pobyt v určitej obci a uplatnenie aktívneho volebného práva vo voľbách do orgánov samosprávy vyššieho územného celku, na ktorého území sa táto obec nachádza, nie je v zásade oprávnený skúmať a na tom základe zasahovať do výsledkov uskutočnených volieb ani Ústavný súd SR v konaní vo volebných veciach. Výnimku tvorí situácia, ak by celý reťazec týchto spoločenských procesov (ohlásenie trvalého pobytu a následný výkon aktívneho volebného práva) bol negáciou ústavnej koncepcie, podľa ktorej zloženie orgánov samosprávneho kraja má vyjadrovať vôľu jeho obyvateľov majúci úmysel tvoriť integrálnu súčasť personálneho substrátu územnej samosprávy. Táto situácia by nastala predovšetkým v prípade, ak dôjde v zákonne bezchybnom procese (i) k prihláseniu sa na trvalý pobyt značného počtu obyvateľov, (ii) u ktorých nie je preukázaná žiadna väzba na dané miesto a (iii) k ich prihláseniu na trvalý pobyt dôjde bezprostredne pred uskutočnením volieb. Tieto tri podmienky musia byť splnené kumulatívne, pričom Ústavný súd SR skúma každý prípad jednotlivito a hodnotí všetky aspekty a špecifiká konkrétneho prípadu (primerane z uznesenia Ústavného súdu SR z 18. februára 2015, sp. zn. PL. ÚS 68/2014).

Keďže fyzická osoba môže mať na území SR v tom istom čase len jeden trvalý pobyt, môže jej v tom istom čase patriť právo voliť len do orgánov jediného samosprávneho kraja.

Prekážkou práva voliť do orgánov samosprávnych krajov je podľa § 4 písm. a) zákona o podmienkach výkonu volebného práva zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia.

Obyvateľom samosprávneho kraja sa priznáva aj právo byť volenými do orgánov vyššieho územného celku (pasívne volebné právo).

Úpravu pasívneho volebného práva do orgánov samosprávy vyšších územných celkov obsahuje zákon o podmienkach výkonu volebného práva. Podľa § 132 a § 133 zákona o podmienkach výkonu volebného práva za poslanca zastupiteľstva samosprávneho kraja môže byť zvolený obyvateľ samosprávneho kraja, ktorý má trvalý pobyt v obci alebo vo vojenskom obvode, ktoré patria do územia volebného obvodu, v ktorom kandiduje,

a najneskôr v deň volieb dovŕši 18 rokov veku. Za predsedu samosprávneho kraja môže byť zvolený obyvateľ samosprávneho kraja, ktorý najneskôr v deň konania volieb dovŕši 25 rokov veku. Prekážkou práva byť volený podľa § 6 tohto zákona je:

- a) výkon trestu odňatia slobody,
- b) právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin, ak odsúdenie nebolo zahladené,
- c) pozbavenie spôsobilosti na právne úkony.

Ústava SR (čl. 64a, čl. 69 ods. 5), ako i platná zákonná úprava považuje trvalý pobyt za štandardnú podmienku nadobudnutia aktívneho, ako i pasívneho volebného práva vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov. V situácii, ak je zákonom ustanovená podmienka trvalého pobytu *conditio sine qua non* výkonu volebného práva vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov, nemožno ju nahradiť samotným „úprimným záujmom o politickú situáciu v samosprávnom kraji“, resp. akoukoľvek inou „citovou väzbou k samosprávnemu kraju“. Z takto konštruovanej podmienky možno podľa názoru Ústavného súdu SR jednoznačne odvodiť, že na samospráve spoločenstva občanov sa majú podieľať iba tí, ktorí do tohto „spoločenstva“ na základe trvalého pobytu i patria (primerane z nálezu Ústavného súdu SR zo 4. februára 2015, sp. zn. PL. ÚS 31/2014).

Ad 2: Podľa čl. 67 ods. 1 Ústavy SR sa územná samospráva na úrovni vyšších územných celkov uskutočňuje aj referendom na území vyššieho územného celku (regionálne referendum). Spôsob vykonania regionálneho referenda ustanoví zákon. Týmto vykonávacím zákonom je zákon o samosprávnych krajoch, ktorý inštituuje regionálneho referenda ako výrazu priamej demokracie v samosprávnych krajoch upravuje v § 15 (bližšie pozri komentár k predmetnému ustanoveniu).

Ústava SR v čl. 67 vymedzuje regionálne referendum ako formu výkonu samosprávy vyššieho územného celku priamo jeho obyvateľmi. Priama účasť na správe vecí verejných predstavuje nadpisanie fenoménu priamej demokracie z pohľadu platného právneho poriadku a ústavnej teórie. Vychádza sa z čl. 2 ods. 1 Ústavy SR, ktorý uvádza: „*Štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo.*“ Článok 30 ods. 1 Ústavy SR prvá veta nadväzuje: „*Občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov.*“ *Ex constitutione* sú obe formy výkonu správy vecí verejných, teda priama demokracia a nepriama demokracia, rovnocenné. Realizácia priamej demokracie na regionálnej úrovni sa však v súčasnosti najmä z dôvodov realizačnej náročnosti dostáva oproti reprezentatívnej demokracii do úzadia.

Ad 3: Na správe vecí verejných sa obyvatelia samosprávneho kraja môžu podieľať aj využitím práva zúčastniť sa rokovania zastupiteľstva samosprávneho kraja. Spoluúčasť obyvateľstva vyššieho územného celku na rozhodovaní zastupiteľstva samosprávneho kraja je súčasťou širšieho ústavne garantovaného práva na účasť na správe verejných vecí. Je tu badateľný obsahový prienik s priamou demokraciou a jej formami. Materiálne naplnenia práva spoluúčasti sa realizuje prostredníctvom viacerých ustanovení zákona o samosprávnych krajoch.

Rokovanie zastupiteľstva samosprávneho kraja je v zásade verejné. Návrh jeho programu sa uverejní vhodným spôsobom tak, aby sa s ním mohla oboznámiť verejnosť. Predseda samosprávneho kraja, resp. ten, kto vedie rokovanie zastupiteľstva samosprávneho kraja, môže počas rokovania obyvateľovi vyššieho územného celku udeliť slovo. Podrobnosti o tejto možnosti a ďalšie detaily súvisiace s priebehom rokovania zastupiteľstva samosprávneho kraja upravuje jeho rokovací poriadok (bližšie pozri komentár k § 11 ods. 10 zákona o samosprávnych krajoch).

Zákon garantuje obyvateľom samosprávneho kraja aj možnosť zapájať sa do procesu tvorby návrhov VZN, a to formou ich pripomienkovania. Túto možnosť zaviedla novela zákona o samosprávnych krajoch č. 369/2004 Z. z. účinná od 1. júla 2004 (bližšie pozri komentár k § 8 zákona o samosprávnych krajoch).

Obyvatelia samosprávneho kraja a osoby uvedené v § 3 ods. 3 zákona o samosprávnych krajoch sa môžu vyjadriť aj o návrhu rozpočtu samosprávneho kraja a záverečného účtu samosprávneho kraja. Na ten účel musia byť oba avizované dokumenty pred schválením najmenej 15 dní verejne prístupné (pozri komentár k § 9 ods. 3 zákona o samosprávnych krajoch).

Ad 4: Úprava § 3 ods. 2 písm. e) zákona o samosprávnych krajoch vychádza z ústavnej úpravy petičného práva. Podľa čl. 27 ods. 1 druhá veta Ústavy SR: „Každý má právo sám alebo s inými obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami.“ V súlade s citovaným ústavným článkom, ako aj podľa úpravy obsiahnutej v zákone o samosprávnych krajoch, sa môžu obyvatelia samosprávneho kraja obracať na jeho orgány so svojimi podaniami.

Existuje viac druhov podaní. Identifikácia rozdielov medzi „žiadosťami“, „návrhmi“, „sťažnosťami“ a „petíciami“ nie je jednoduchá.

Žiadosť na samosprávny kraj sa doktrinálne vymedzuje ako prejav vôle, ktorým oprávnená osoba identifikuje svoj záujem alebo potrebu, ktorej splnenie podľa jej predstáv patrí do pôsobnosti vyššieho územného celku.

Návrh predstavuje prejav vôle, ktorým osoba upovedomuje samosprávny kraj o možnosti riešiť otázku verejného záujmu spôsobom, ktorý táto osoba pokladá za vhodný.

Sťažnosť predstavuje právny prostriedok ochrany individuálnych práv a oprávnených záujmov obyvateľov samosprávneho kraja pri existencii určitého nedostatku. Sťažnosť signalizuje problém.

Podnet predstavuje široko koncipovanú kategóriu. Môže ísť napríklad o návrh na zlepšenie existujúceho stavu.

Petičné právo obsahuje oprávnenie obracať sa so žiadosťami a návrhmi na samosprávny kraj vo verejnom, prípadne skupinovom záujme.

Právne prostriedky predpokladané § 3 ods. 2 písm. e) zákona o samosprávnych krajoch v kombinácii s čl. 27 Ústavy SR predstavujú v podstate špecifické podania, ktoré sú nástrojom spoločenskej kontroly fungovania regionálnej samosprávy verejnosťou. Avizovaná spoločenská kontrola je vykonávaná realizáciou ústavných práv obyvateľov samosprávneho kraja a ich participáciou na chode samosprávnych orgánov. Zahŕňa predovšetkým inštitúty, ktoré vo forme prejavov priamej demokracie umožňujú obyvateľom samosprávnych celkov i iným fyzickým osobám a právnickým osobám participovať na kontrole v samosprávnych krajoch. Vychádzajúc z § 3 ods. 2 písm. e) zákona o samosprávnych krajoch a čl. 27 Ústavy SR sem patria najmä:

- a) sťažnosti podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov,
- b) petície podľa zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov a
- c) žiadosti, predovšetkým žiadosti o sprístupnenie informácií podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov.

Ad a): Sťažnosti. Sťažnostné právo upravuje zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov.

Pojem sťažnosť sa pozitívne vymedzuje v § 3 ods. 1 a ods. 2 zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov.

Sťažnosťou je podanie sťažovateľa, ktorým sa domáha ochrany svojich práv alebo právom chránených záujmov, o ktorých sa domnieva, že boli porušené činnosťou alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy (napríklad samosprávneho kraja). Zákon nevyžaduje, aby sťažovateľ identifikoval ustanovenie právneho predpisu zakotvujúce konkrétne subjektívne právo alebo právom chránený záujem, ktorého ochrany sa domáha. Takto sa reflektuje na skutočnosť, že podávateľ sťažnosti nemusí mať právnické vzdelanie. Sťažovateľovi sa ponecháva istý stupeň voľnosti. Ochrany sa možno domáhať, pokiaľ ide o verejné i súkromné, vždy však individuálne určené subjektívne práva. Právo, ktorého ochrany sa sťažovateľ dovoľáva, muselo byť už porušené. Zákon neumožňuje podávať predbežné sťažnosti pre prípad, že porušenie práva len hrozí.

Sťažnosťou je i podanie, ktoré poukazuje na konkrétne nedostatky, najmä na porušenie právnych predpisov, ktorých odstránenie je v pôsobnosti orgánu verejnej správy. Nedostatky môžu spočívať v činnosti i nečinnosti samosprávneho kraja. Nedostatky v činnosti môžu byť nedostatky správnosti i nedostatky zákonnosti. Nezákonný nedostatok sa upína na porušenie právnej normy. Nesprávnosť predstavuje stav, ktorý nie je v rozpore s platným právom, ale je napríklad neefektívny.

Zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov vymedzuje pojem sťažnosť aj v negatívnom zmysle, a to v § 4 ods. 1 a 2 tak, že sťažnosťou podľa tohto zákona nie je podanie, ktoré:

- má charakter dopytu, vyjadrenia, názoru, žiadosti, podnetu alebo návrhu,
- poukazuje na konkrétne nedostatky v činnosti orgánu verejnej správy, ktorých odstránenie alebo vybavenie je upravené iným právnym predpisom, napríklad Správnym súdnym poriadkom, Trestným poriadkom, zákonom č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, zákonom č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov,
- je sťažnosťou podľa osobitného predpisu, napríklad zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov,
- smeruje proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy vydanému v konaní podľa osobitného predpisu, napríklad správneho poriadku alebo zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,
- smeruje proti záverom kontroly, auditu, dohľadu, dozoru alebo inšpekcie podľa osobitného predpisu, napríklad zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, stavebného zákona, zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov, zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších

predpisov, zákona č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, zákona o finančnej kontrole a audite, alebo

- obsahujú utajované skutočnosti, alebo z obsahu ktorého je zrejmé, že jeho vybavením ako sťažnosti podľa tohto zákona by došlo k ohrozeniu utajovaných skutočností podľa osobitného predpisu, t. j. podľa zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Sťažnosťou podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov nie je ani podanie (i) orgánu verejnej správy, v ktorom upozorňuje na nedostatky v činnosti iného orgánu verejnej správy, a (ii) osoby poverenej súdom na výkon verejnej moci, napríklad exekútora alebo notára v procesnej pozícii súdneho komisára.

V praxi je náročné posúdiť, či podanie označené ako sťažnosť je naozaj sťažnosťou. Sťažnosť sa posudzuje podľa obsahu (materiálne) a nie podľa názvu (formálne). Pokiaľ teda sťažovateľ formálne označí svoje podanie inak, než by podľa práva mal, posúdi sa podľa jeho úmyslu a vôle ako sťažnosť. Významný problém aplikačnej praxe súvisí práve s tým, či možno došlé podanie kvalifikovať ako sťažnosť, od čoho sa následne odvíja voľba procesného postupu pri jeho vybavení. Praktické skúsenosti preukazujú, že väčšina podaní doručených na orgány samosprávy nesúcich označenie „sťažnosť“ nepredstavuje sťažnosť podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov. Súvisí to s tým, že laická verejnosť takmer akýkoľvek prejav, ktorým chce vyjadriť subjektívnu nespokojnosť alebo ľubovoľné výhrady, označí najvšeobecnejším substantívom „sťažnosť“ prirodzene odvodeným od slovesa „sťažujem sa“.

Procesný postup vybavovania sťažností je definovaný ako postup pri prijímaní, evidovaní, prešetrovaní a vybavení sťažnosti. Túto problematiku upravuje zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov komplexne. Na postup orgánu verejnej správy pri vybavovaní sťažností sa nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní (správny poriadok). Výnimkou je konanie o uložení poriadkovej pokuty, na ktoré sa správny poriadok vzťahuje.

Zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov rieši základnú príslušnosť na vybavenie sťažnosti v prvej vete § 11 ods. 1 nasledovne: „*Na vybavenie sťažnosti je príslušný orgán verejnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí činnosť, o ktorej sa sťažovateľ domnieva, že ňou boli porušené jeho práva alebo právom chránené záujmy.*“ V odseku 2 citovaného ustanovenia sa ďalej uvádza: „*Na vybavenie sťažnosti proti vedúcemu orgánu územnej samosprávy pri výkone štátnej správy je príslušný najbližší orgán štátnej správy, ktorému zákon zveril kontrolnú pôsobnosť podľa osobitného predpisu.*“

Zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov ponecháva reguláciu podrobností o vybavovaní sťažností blanketovým spôsobom na orgán verejnej správy, ktorý vybavuje sťažnosť. Podľa druhej vety § 11 ods. 1 tohto zákona: „*Vybavovanie sťažností orgán verejnej správy upraví vnútorným predpisom.*“ Takýto vnútorný predpis je z pozície orgánu vybavujúceho sťažnosť povinný vydať aj samosprávny kraj. Môže ísť napríklad o smernicu na vybavovanie sťažností alebo zásady vybavovania sťažností. Zákon bližšie neupravuje, čo má tento vnútorný predpis regulovať. V avizovanej internej inštrukcii môže samosprávny kraj určiť napríklad funkčnú príslušnosť jeho orgánov (predseda samosprávneho kraja, zastupiteľstvo samosprávneho kraja), komisií zastupiteľstva samosprávneho kraja alebo zamestnancov na vybavovanie sťažností doručených alebo postúpených vyššiemu územnému celku.

Orgány verejnej správy vykonávajú kontrolu vybavovania sťažností. Orgán verejnej správy, ktorý sťažnosť vybavil, je oprávnený kontrolovať, či sa opatrenia prijaté na odstránenie nedostatkov a príčin ich vzniku riadne plnia (§ 23 zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov).

Kontrola vybavovania sťažností samosprávnym krajom je (i) vnútorná a (ii) vonkajšia.

Vnútorný kontrolný mechanizmus vybavovania sťažností je v podmienkach samosprávnych krajov garantovaný pôsobnosťou hlavného kontrolóra samosprávneho kraja. Podľa § 19c ods. 1 zákona o samosprávnych krajoch sa kontrolnou činnosťou hlavného kontrolóra obce rozumie aj kontrola vybavovania sťažností. Táto kontrola je kontrolou následnou, špecializovanou, opakovanou. Uskutočňuje sa z vlastnej iniciatívy.

Vonkajší kontrolný mechanizmus vybavovania sťažností je zabezpečovaný pôsobnosťou Úradu vlády SR. Úrad vlády SR patrí medzi ostatné ústredné orgány štátnej správy v SR. Podľa § 24 ods. 1 písm. b) druhá alinea zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov je ústredným orgánom štátnej správy pre kontrolu vybavovania sťažností.

Ad b): Petície. Petičné právo je jednou z foriem priamej demokracie. Predstavuje konkrétny prejav práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo. Petície sú tradičným prostriedkom bezprostredného vyjadrenia vôle ľudu. Petičné právo malo ako jedno z najstarších základných práv trvalé tradície aj v štátnych útvaroch, ktorých súčasťou bolo územie SR v minulosti.

Petíciu možno podať výlučne vo verejnom alebo minimálne v skupinovom záujme. V aplikačnej praxi vznikajú problémy pri rozlíšení úzkej hranice medzi petíciami a sťažnosťami. Diverzifikačným kritériom pre odlišenie petície a sťažnosti nie je počet podávateľov, resp. počet podporovateľov podania. Odlišujúci faktor predstavuje to, či predmet podania je vo verejnom, resp. skupinovom záujme u petícií na jednej strane a individuálnom, resp. súkromnom záujme u sťažností na druhej strane. Petíciami nie je možné upozorňovať na individuálne problémy. Formou petícií nemožno riešiť ani súkromnoprávne veci.

Petičné právo je jedným z nástrojov kontroly orgánov verejnej správy a presadzovania verejného záujmu v rozhodovaní. Petíciou možno žiadať či navrhovať množstvo vecí, napríklad zavedenie autobusovej linky, zriadenie detašovaného pracoviska úradu, zachovanie zrušovanej školy, zmenu VZN. Petícia môže okrem popisu problému a výhrad k činnosti či nečinnosti kompetentných orgánov navrhovať konkrétne riešenia. Pod režim petícií nemožno zahrnúť návrhy, žiadosti alebo protesty smerujúce voči subjektom súkromného práva, napríklad podania adresované obchodným spoločnostiam, družstvám, občianskym združeniam či iným právnickým osobám alebo fyzickým osobám súkromného práva, napríklad podnikajúcim fyzickým osobám.

Petičné právo v dynamickom zmysle možno charakterizovať ako okruh právnych vzťahov súvisiacich s podávaním a vybavovaním petícií, upravený najmä Ústavou SR a príslušnými vykonávacími zákonmi.

Ústava SR zaručuje petičné právo v čl. 27 ods. 1. Toto právo je realizovateľné *ex constitutione*. Ako uviedol Ústavný súd SR v uznesení z 27. februára 1995, sp. zn. I. ÚS 38/94: „Vzhľadom na skutočnosť, že ústavné právo upravené v čl. 27 ods. 1 ústavy nie je vymenované medzi tými, ktorých sa v zmysle čl. 51 ústavy možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré tieto vykonávajú, možno ho charakterizovať ako právo aplikovateľné priamo

z ústavy (právo na bezprostrednú realizáciu ktorého nie je potrebné prijatie príslušného zákona).“

Oblasť podávania a vybavovania petícií však osobitný zákon *de lege lata* upravuje, preto ho treba aplikovať. V súčasnosti ide najmä o zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov. Tento zákon reguluje predovšetkým režim podpory petície, zhromažďovania podpisov pod petíciu, inštitút petičného výboru, podávanie petícií, náležitosti petície, postup pri prešetrovaní petície a stanovenie lehôt na jej vybavenie. Zákon reguluje aj spory o vecnú príslušnosť na prešetrovanie alebo vybavovanie petície, trovy súvisiace s prešetrovaním petície, poskytovanie súčinnosti a spoluprácu orgánov a osôb pri prešetrovaní a vybavovaní petície.

Podľa § 7 ods. 2 zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov, ak tento zákon alebo osobitný predpis neustanovuje inak, na prijímanie, evidovanie, vybavovanie a na kontrolu vybavovania petícií sa primerane použijú ustanovenia zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov ako subsidiárneho právneho predpisu.

Na vybavovanie vecí podľa zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov sa nevzťahuje správny poriadok, ak osobitný predpis neustanovuje inak (§ 9 zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov).

Vývojovým trendom zákonnej úpravy petícií je (i) zjednodušovanie formálnych podmienok petície a (ii) posilňovanie záväzku prerokovať petíciu zo strany príslušného orgánu. Realizačný rozmer petičného práva totiž spočíva v povinnosti orgánu verejnej moci petíciu prešetriť, vybaviť ju a výsledok vybavenia oznámiť osobe určenej v petícii na zastupovanie v styku s orgánom verejnej moci. Obsah petičného práva však nesiahá ďalej, smerom k druhovo predpísaným spôsobom vybavenia petície či dokonca k jedinému možnému spôsobu jej vybavenia (pozri nález Ústavného súdu SR z 10. mája 2017, sp. zn. PL. ÚS 4/2016). Povinnosťou príslušného orgánu teda nie je petícii v každom prípade vyhovieť (pozri uznesenie Ústavného súdu SR z 27. februára 1995, sp. zn. I. ÚS 38/94).

Zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov neobsahuje osobitnú úpravu výkonu petičného práva vo vzťahu k územnej samospráve. Jedinou výnimkou sú ustanovenia § 5c a § 5d tohto zákona. Ak je predmetom petície činnosť orgánov územnej samosprávy, poslancov zastupiteľstva územnej samosprávnej jednotky alebo štatutárneho orgánu organizácie, ktorej zriaďovateľom je orgán územnej samosprávy, petíciu vybavuje príslušný orgán územnej samosprávy. Ak petíciu podporí aspoň 10 000 osôb, prerokuje ju príslušný orgán verejnej moci s pôsobnosťou pre celé územie SR so zástupcom a petičným výborom. Iný vecne príslušný orgán verejnej moci ako orgán verejnej moci s pôsobnosťou pre celé územie SR prerokuje petíciu so zástupcom a petičným výborom vtedy, ak petíciu podporilo najmenej 1 000 osôb. Ak je petícia s podporou najmenej 1 000 osôb určená zastupiteľstvu samosprávneho kraja, je zastupiteľstvo povinné petíciu prerokovať na svojom zasadnutí a umožniť vystúpiť počas prerokovania petície zástupcovi a členom petičného výboru. Orgán verejnej moci nie je povinný prerokovať petíciu, ak jej obsahu vyhovie v plnom rozsahu.

Právna úprava petícií nachádzajúca sa v zákone č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov pomerne podrobne upravuje len jednu z možností vykonávania petičného práva. Túto možnosť treba považovať za najširšiu a najvšeobecnejšiu, ktorú štát zaručuje. V platnom právnom poriadku však existujú aj tzv. osobitne kvalifikované petície. Ide o petície, ktoré vyvolávajú priame právne účinky. Právne predpisy v niektorých

prípadoch s takýmto využitím petičného práva výslovne počítajú. V podmienkach regionálnej samosprávy je osobitne kvalifikovanou petíciou napríklad:

- petícia aspoň 30 % oprávnených voličov za vyhlásenie regionálneho referenda o dôležitých otázkach, ktoré sa týkajú výkonu samosprávy samosprávneho kraja podľa § 15 ods. 1 zákona o samosprávnych krajoch (bližšie pozri komentár k tomuto ustanoveniu) alebo
- petícia aspoň 30 % oprávnených voličov za vyhlásenie regionálneho referenda o odvolaní predsedu samosprávneho kraja podľa § 15 ods. 2 písm. c) zákona o samosprávnych krajoch (bližšie pozri komentár k tomuto ustanoveniu).

Ad c): Žiadosti. Významným nástrojom transcendentnej kontroly verejnej správy sú žiadosti. Najvýznamnejším právnym predpisom, ktorý upravuje inštitút spoločenskej kontroly verejnej správy, je zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov. Tento zákon je kľúčnym predpisom ústavným poriadkom garantovaného práva na informácie. Podľa čl. 26 ods. 1 Ústavy SR právo na informácie sa zaručuje. Orgány verejnej moci majú s poukazom na čl. 26 ods. 5 Ústavy SR povinnosť primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku. Predmetným ústavným článkom sa zaručuje vyššia kvalita práva na informácie, pretože Ústava SR štátnym orgánom a orgánom územnej samosprávy v rozsahu zákona ukladá povinnosť vlastnou činnosťou rozširovať a poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku (pozri nález Ústavného súdu SR zo 16. júna 1999, sp. zn. II. ÚS 10/99).

Podľa poslednej vety čl. 26 ods. 5 Ústavy SR podmienky a spôsob vykonania ustanoví zákon. Podústavná právna úprava spoločenskej kontroly verejnej správy formou slobodného prístupu k informáciám sa po spoločenských zmenách v roku 1989 presadzovala dlho a zložito. Postupovalo sa od vyčlenenia petícií z vládnej vyhlášky č. 150/1958 Ú. v. o vybavovaní sťažností, oznámení a podnetov pracujúcich v roku 1990, cez proces schvaľovania zákona o sťažnostiach od roku 1992 do roku 1998 (dňa 14. mája 1998 bola schválená prvá zákonná úprava sťažnostného práva, zákon č. 152/1998 Z. z. o sťažnostiach), až po režim žiadostí smerujúcich k získaniu informácií v roku 2000. Po legislatívnom vývoji, ktorý nastúpil po účinnosti zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám (zákon o slobode informácií), sa inštitút slobodného prístupu k informáciám stal najdôležitejšou formou kontroly verejnej správy verejnosťou. Avizovaný zákon sa od 1. januára 2001 stal najvýznamnejším nástrojom zmeny spočívajúcej v prechode od konzervatívneho k otvorenému fungovaniu verejnej správy.

Právo na prístup k informáciám je jedným zo základných princípov dobrej správy. Adresáti mocenskej regulácie musia byť oboznámení so systémom fungovania jednotlivých zložiek verejnej moci, aby boli schopní posúdiť, či je verejná moc vykonávaná v súlade so zákonom (*lege artis*). Z ústavného princípu „štátna moc pochádza od občanov“ zakotveného v čl. 2 ods. 1 Ústavy SR vyplýva, že štát má byť vo vzťahu k svojim občanom otvorený. Občan musí mať prístup ku všetkým relevantným informáciám, ktoré má štát k dispozícii a štát informácie nemôže v zásade utajovať. Opak by predstavoval popretie legitimacy demokratického a právneho štátu. Aj podľa názoru Súdneho dvora Európskej únie z 9. novembra 2010 vyjadreného v rozsudku v spojených veciach C-92/09 a C-93/09 zásada transparentnosti umožňuje občanom tesnejšie sa zapájať do rozhodovacieho procesu a zaručuje, že v demokratickom systéme sa administratíva stáva legitímnejšou, efektívnejšou a zodpovednejšou voči občanovi.

Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov obsahuje hmotnoprávnu časť a procesnoprávnu časť. Hmotnoprávna časť upravuje podmienky práva na prístup k informáciám a vymedzenie povinných osôb. Povinnou osobou sa rozumie aj vyšší územný celok, ním zriadené rozpočtové a príspevkové organizácie a obchodné spoločnosti založené samosprávnym krajom. Predmetom úpravy procesnoprávnej časti je postup pri podávaní a vybavovaní žiadostí o sprístupnenie informácie.

Vo vzťahu k špeciálnym právnym úpravám sprístupňovania informácií má zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov charakter všeobecného predpisu (*lex generalis*). Znamená to, že sa aplikuje len vtedy, keď neexistuje špeciálna právna úprava (*lex specialis*). V prípade žiadosti o sprístupnenie informácie je povinnosťou povinnej osoby, aby preukázala existenciu a aplikovateľnosť osobitnej právnej úpravy.

Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov rozlišuje tri právne režimy slobodného prístupu k informáciám. Ide o hromadné zverejňovanie informácií, individuálne sprístupňovanie informácií na žiadosť a sprístupňovanie informácií na opakované použitie. Prvý režim predstavuje povinné zverejňovanie na základe zákona voči neobmedzenému a neznámemu okruhu subjektov. Druhý režim značí povinné sprístupňovanie na základe žiadosti voči konkrétnemu žiadateľovi. Osobitné ustanovenia o opakovanom použití informácií [§ 21b až § 21l zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov] predstavujú špecifickú úpravu, ktorá je výsledkom transpozície sekundárneho práva Európskej únie. Právne režimy slobodného prístupu k informáciám sú postavené na rozdielnej východiskovej filozofii.

V prípade režimu hromadného zverejňovania informácií musí povinná osoba zverejňovať priamo zo zákona len pozitívne a taxatívne vypočítané informácie. Samosprávny kraj musí s poukazom na § 5 ods. 1 v spojení s § 5 ods. 8 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov zverejňovať napríklad termíny schôdzí zasadnutí zastupiteľstva samosprávneho kraja a jeho komisií a návrh programu ich rokovania, zápisnice z verejných zasadnutí zastupiteľstva samosprávneho kraja, texty predkladaných návrhov VZN, texty schválených VZN do 3 dní po ich schválení, údaje o dochádzke poslancov zastupiteľstva samosprávneho kraja na jeho zasadnutia a na zasadnutia komisií do 3 dní od skončenia zasadnutia, výpisy o hlasovaní poslancov zastupiteľstva samosprávneho kraja po každom zasadnutí okrem prípadov hlasovania na neverejnom zasadnutí.

V prípade individuálneho sprístupňovania informácií na žiadosť je povinná osoba povinná sprístupniť všetky informácie, ktoré má k dispozícii, s výnimkou tých, ktoré zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov, prípadne osobitný predpis, zo sprístupnenia vylučuje.

Opakovaným použitím informácií je použitie informácie, ktorú má povinná osoba k dispozícii, na podnikateľský účel alebo na nepodnikateľský účel odlišný od pôvodného účelu, na ktorý bola informácia vytvorená v rámci plnenia úloh tejto povinnej osoby. Povinná

osoba je povinná sprístupniť informácie na účely opakovaného použitia na základe žiadosti všetkým žiadateľom za rovnakých podmienok. Informácie na účel opakovaného použitia môže povinná osoba zverejniť aj bez žiadosti. Ak zákon neustanovuje inak, na sprístupnenie informácie na účel opakovaného použitia sa primerane vzťahujú ustanovenia § 1 až 21a zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov.

Oprávnenia obyvateľov samosprávneho kraja vyplývajú aj z iných ustanovení zákona o samosprávnych krajoch, prípadne z osobitných predpisov. Obyvateľ samosprávneho kraja má napríklad aj právo:

1. vyjadriť sa o návrhu rozpočtu a návrhu záverečného účtu vyššieho územného celku podľa § 9 ods. 3 zákona o samosprávnych krajoch alebo
2. podať ľudovú žalobu podľa § 9b ods. 1 zákona o majetku vyšších územných celkov.

Ad 1: Podľa § 9 ods. 3 zákona o samosprávnych krajoch návrh rozpočtu samosprávneho kraja musí byť pred rokovaním zastupiteľstva samosprávneho kraja najmenej 15 dní verejne prístupný, aby sa o ňom mohli vyjadriť obyvatelia samosprávneho kraja. Týmto spôsobom sa oba materiály predkladajú na verejnú diskusiu v časovom predstihu pred rokovaním zastupiteľstva samosprávneho kraja (bližšie pozri komentár k § 9 ods. 3 zákona o samosprávnych krajoch).

Ad 2: Spoločenská kontrola nakladania s majetkom vyššieho územného celku je upravená v podobe zakotvenia oprávnenia každého obyvateľa samosprávneho kraja podať žalobu na súd v prípade, ak bol pri prevode majetku vyššieho územného celku porušený režim zákona o majetku vyšších územných celkov. Predmetné ustanovenie predstavuje typický a jeden z mála príkladov konceptu ľudovej žaloby (*actio popularis*) v právnom poriadku SR. Podľa § 9b ods. 1 tohto zákona sa fyzická osoba, ktorá má trvalý pobyt v obci na území vyššieho územného celku, môže domáhať neplatnosti právneho úkonu alebo určenia vlastníctva k majetku, ktorý bol vyšším územným celkom prevedený na tretiu osobu, ak prevod majetku nebol realizovaný na základe obchodnej verejnej súťaže, dražbou alebo priamym predajom najmenej za cenu stanovenú podľa osobitného predpisu, okrem prípadov, keď tento zákon iný spôsob prevodu pripúšťa. Možnosť výkonu tohto oprávnenia však zákon o majetku vyšších územných celkov temporálne limituje. Takúto žalobu možno s poukazom na § 9b ods. 2 tohto zákona podať na súde do jedného roka odo dňa prevodu vlastníckeho práva z majetku vyššieho územného celku na nadobúdateľa.

K ods. 3

Zákon o samosprávnych krajoch umožňuje obmedzenú participáciu na samospráve vyššieho územného celku aj osobám odlišným od jeho obyvateľov. Pôjde o osoby, ktoré nemajú trvalý pobyt v obci na území samosprávneho kraja, avšak majú k samosprávnemu kraju určitú kvalitatívne obmedzenú úzku väzbu. Konštrukciou § 3 ods. 3 zákona o samosprávnych krajoch zákonodarca v podstate rozširuje okruh subjektov, ktoré sa môžu zúčastňovať na výkone samosprávy vyššieho územného celku.

Ustanovenie § 3 ods. 3 zákona o samosprávnych krajoch má:

1. osobný (personálny) rozsah a
2. vecný rozsah.

Ad 1: Osobný rozsah predstavuje vymedzenie subjektov, ktoré disponujú redukovanou možnosťou podieľať sa na regionálnej samospráve. Na samospráve vyššieho územného celku má právo podieľať sa aj fyzická osoba, ktorá spĺňa niektorú (prípadne viaceré)