

VYSOKÁ ŠKOLA DANUBIUS

FAKULTA VEREJNEJ POLITIKY A VEREJNEJ SPRÁVY

.....

**Špecifiká miestnej samosprávy
Slovenskej republiky
a vybraných krajín
stredoeurópskeho priestoru**

.....

Natália Kováčová a Simona Kováčová

Sládkovičovo 2022

Recenzenti:

prof. JUDr. Ing. Bernard Pekár, PhD.

doc. PhDr. et Mgr. Peter Ondria, PhD.

© 2022 Vysoká škola Danubius

© 2022 doc. PhDr. Natália Kováčová, PhD., Mgr. Simona Kováčová, PhD.

ISBN 978-80-8167-089-3

OBSAH

PREDSLOV	5
ÚVOD	7
1. ŠPECIFIKÁ MIESTNEJ SAMOSPRÁVY V SYSTÉME VEREJNEJ SPRÁVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY	9
1.1. Miestna samospráva – vstup do problematiky.....	9
1.2. Špecifiká a status obce ako základnej jednotky miestnej samosprávy.....	14
1.3. Funkcie a význam miestnej samosprávy.....	18
2. POSTAVENIE A STATUS OBLIGATÓRNYCH ORGÁNOV OBCE V SYSTÉME MIESTNEJ SAMOSPRÁVY	24
2.1. Starosta obce v systéme komunálnej samosprávy.....	24
2.2. Obecné zastupiteľstvo v systéme komunálnej samosprávy	28
2.3. Vzájomné vzťahy medzi starostom a obecným zastupiteľstvom	36
3. PODMIENKY OBSADZOVANIA POSTOV VRCHOLNÝCH PREDSTAVITEĽOV MIESTNEJ SAMOSPRÁVY	43
3.1. Voľby do obecného zastupiteľstva a voľby starostu – podmienky registrácie nezávislého kandidáta.....	43
3.2. Voľby do obecného zastupiteľstva a voľby starostu – podmienky registrácie stranických kandidátov	47
3.3. Činnosť miestnej volebnej komisie – procesný mechanizmus registrácie kandidátov	50
3.4. Hlasovanie – spôsob úpravy hlasovacieho lístka	53
4. MECHANIZMUS VOĽBY STAROSTU A POSLANCOV OBCENÉHO ZASTUPITEĽSTVA	56
4.1. Volebný systém uplatňovaný pre voľbu starostu.....	56
4.2. Mechanizmus voľby poslanca obecného zastupiteľstva	66
5. LOKÁLNA FRAGMENTÁCIA MIESTNEJ SAMOSPRÁVY SR	70
5.1. Lokálna konfigurácia – definičné vymedzenie fragmentovanej sídelskej štruktúry a malej obce.....	70
5.2. Integračné a dezintegračné tendencie lokálnej štruktúry	71
5.3. Špecifiká lokálnej štruktúry v transformačnom období	74

5.4. Súčasný problémy malých obcí	79
5.5. Zriaďovanie spoločných obecných úradov ako forma medziobcej spolupráce.....	81
6. ŠPECIFIKÁ MIESTNEJ SAMOSPRÁVY POLSKEJ REPUBLIKY	90
6.1. Konsolidovaná lokálna konfigurácia	90
6.2. Genéza územnej samosprávy – „trojstupňový model“	91
7. ŠPECIFIKÁ MIESTNEJ SAMOSPRÁVY MAĎARSKA	101
7.1. Fragmentovaná lokálna konfigurácia – formovanie územnej samosprávy.....	101
7.2. Kompetencie, organizačná štruktúra a financovanie miestnej samosprávy.....	103
8. ŠPECIFIKÁ MIESTNEJ SAMOSPRÁVY ČESKEJ REPUBLIKY	110
8.1. Integrované a dezintegrované tendencie lokálnej štruktúry.....	110
8.2. Typové rozlíšenie obcí, kompetencie a financovanie miestnej samosprávy.....	114
8.3. Organizačná štruktúra lokálnej úrovne	116
8.4. Nepriama voľba starostu – úvahy o zmene volebného systému	119
ZÁVER.....	132
ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV.....	137
Dokumenty a zákony	141

PREDSLOV

Transformácia režimu a etablovanie demokratickej, pluralitnej spoločnosti znamenalo postupné zavádzanie, rozširovanie a posilňovanie participácie na správe vecí verejných a možnosť výkonu samosprávy jej obyvateľmi, formou jednotlivých mechanizmov priamej a nepriamej demokracie. Rozhodovanie o veciach verejných sa tak dostalo do bezprostrednej blízkosti nositeľa moci v demokratickej spoločnosti, na lokálnu úroveň ako najnižšiu úroveň verejnej správy, v duchu akceptácie zásady transferu moci z centrálnej úrovne, čo najbližšie k občanom na základe princípu subsidiarity.

Pád starého režimu postkomunistických krajín vytvoril priestor pre nastavenie modelu územnej samosprávy a formovanie komunálnej politiky ako činnostného prejavu miestnej samosprávy, ktorá nie je len vykonávateľom rozhodnutí z centra ale skutočným prejavom samosprávnej pri presadzovaní verejných záujmov spoločne sídliačich ľudí. Vízia plnohodnotného subsystému miestnej samosprávy sa však nevyhla viacerým negatívnym aspektom, ktoré vznikali v dôsledku decentralizácie, viacnásobnej novelizácie zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (v podmienkach SR), ktorá do značnej miery paradoxne reagovala na problémy aplikačnej praxe, rozrastajúcej sa sídelnej štruktúry, v zmysle nárastu počtu obcí a pod. Uvedené a iné relevantné oblasti vo vzťahu k miestnej samospráve sa stávajú centrom odborných debát, diskusií na akademickej pôde a ústrednou témou viacerých vedeckých konferencií, čím sa zvyšuje záujem o skúmanie verejnej správy na miestnej/lokálnej úrovni, za účelom jej modernizácie, zdokonalovania, zvyšovania efektivity a v tomto kontexte aj hľadania nových riešení.

Vysokoškolská učebnica je primárne určená pre študentov študijného programu Verejná politika a verejná správa, pričom nadväzuje na všeobecnú teoretickú rovinu poznatkov z oblasti verejnej správy a svojou obsahovou líniou sa orientuje výlučne na subsystém miestnej samosprávy Slovenskej republiky, ktorý okrajovo dopĺňa aj o poznatky miestnej samosprávy Českej republiky, Maďarska a Poľskej republiky. Autorky tak čitateľovi prinášajú zrozumiteľný pohľad na fungovanie obecnej samosprávy vo vybraných krajinách stredoeurópskeho priestoru, s dôrazom na podmienky SR, pričom metodologický prístup skúmanej problematiky podnecuje študentov k diskusií ohľadom budúceho vývoja a smerovania miestnej samosprávy, resp. jej možnej reformy.

Autorky

ÚVOD

Ambíciou vysokoškolskej učebnice nie je vyčerpávajúcim spôsobom definovať jednotlivé aspekty miestnej samosprávy politických systémov krajín V4, v rámci ktorých sa v dominantnej miere sústreďujeme na obecnú samosprávu SR, ale prostredníctvom analýzy praktickej roviny fungovania miestnej samosprávy na pozadí legislatívneho rámca, prispieť k pochopeniu významu a miesta obecnej samosprávy v demokratickej spoločnosti ako aj k získaniu lepšej orientácie vo vzťahoch a to tak v rámci horizontálnej ako aj vertikálnej dimenzie skúmania. Teoretická rovina prezentovania poznatkov o súvislostiach miestnej samosprávy odhaľuje viaceré problémy, či negatívne javy v súvislosti s efektívnosťou fungovania predmetného subsystému verejnej správy a tým podnecuje ku kritickému mysleniu, nachádzaniu zlepšení či riešení. V tom spočíva jedna z úloh učebnice, nakoľko jej účelom je prispieť k zamysleniu sa, hodnoteniu, nastoleniu ďalších otázok, identifikácii slabých miest a odporúčaní ako aj iných metodologických aspektov, ktoré patria k tradičným prvkom vedeckého prístupu v spoločenských vedách.

Obsahová línia vysokoškolskej učebnice vo všeobecnosti prízvukuje opodstatnenosť významu formovania miestnej samosprávy v demokratickom politickom systéme, jej funkcie, objasňuje status miestnej samosprávy vo vzťahu k subsystému štátnej správy a prináša elementárne informácie o základnej jednotke miestnej samosprávy v kontexte priestorovej, ekonomickej a sociálnej roviny skúmania. Osobitne definuje postavenie, kompetencie a vzájomné vzťahy medzi obligatónnymi orgánmi slovenskej obecnej samosprávy, v rámci ktorých načrtáva problémy súvisiace s kontraproduktívnym správaním poslancov a starostu, paralyzujúce plynulý rozhodovací proces na lokálnej úrovni. Politologický rozmer uchopenia problematiky je prítomný v objasnení procesnej stránky realizovania samosprávy nepriamo, prostredníctvom volieb, v rámci ktorých sa detailne venujeme pravidlám posledných volieb do orgánov samosprávy obcí (2018), nakoľko v roku 2022 sa budú prvýkrát v podmienkach SR realizovať spojené komunálne a regionálne voľby. Okrem súčasného volebného mechanizmu aplikovaného pre voľbu starostu a poslancov obecného zastupiteľstva, ponúkame niekoľko alternatív možnej zmeny, za účelom zvýšenia legitimity víťazného kandidáta.

V osobitnej kapitole analyzujeme súčasný stav miestnej samosprávy v podmienkach SR s dôrazom na vysoký počet malých obcí, ktoré sa

podpísali pod výraznú mieru územnej fragmentácie. Hľadáme príčinu sídelnej roztrieštenosti, ktorú ilustrujeme na základe porovnania vývojových tendencií počtu obcí pred rokom 1989 a následne po zmene režimu. Napriek akceptovaniu výhod ako aj nevýhod z veľkostného aspektu malých ako aj veľkých obcí, je vysoký počet malých obcí vnímaný ako jav negatívne vplyvajúci na efektivitu fungovania miestnej samosprávy a jej vízie do budúcnosti, čo je demonštrované prostredníctvom súpisu primárnych problémov malých územných jednotiek, ktoré vyplynuli zo zrealizovaných empirických výskumov. Preto sme sa osobitne venovali aj genéze spoločných obecných úradov na území SR ako istej formy medziobecnej spolupráce.

V nadväznosti na charakter lokálnej konfigurácie a s tým spojený problém územnej fragmentácie sme analyzovali miestnu samosprávu vybraných krajín stredoeurópskeho priestoru, konkrétne krajín Vyšehradskej skupiny a v komparatívnom rozmere sme identifikovali spoločný problém českej, maďarskej a slovenskej samosprávy spočívajúci vo vysokom počte územných jednotiek na lokálnej úrovni. Obzvlášť v prípade českej miestnej samosprávy sme vyzdvihli typové rozlíšenie obcí, ako unikátny mechanizmus reagujúci na problémy malých obcí. Na druhej strane sme v porovnaní so všetkými krajinami V4, lokálnu sídelnú štruktúru Poľska definovali ako konsolidovanú a keďže je verejná moc okrem centrálnej úrovni organizovaná aj na úrovni okresov, vojvodstiev a miestnej úrovni, prinášame základné informácie aj tomto zaujímavom tzv. trojstupňovom modeli samosprávy.

Veríme, že informácie ponúkané vysokoškolskou učebnicou neostanú len v rovine mechanického osvojovania si vedomostí a získania odborného pohľadu na subsystém miestnej samosprávy, ale že pozitívne prispievajú k ďalším podnetom v rámci diskusie ohľadom predpokladov lokálnej úrovne na zabezpečovanie funkčnej a efektívnej samosprávy ako aj k stále aktuálnej téme o možnej komunálnej reforme.

1. ŠPECIFIKÁ MIESTNEJ SAMOSPRÁVY V SYSTÉME VEREJNEJ SPRÁVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

1.1. Miestna samospráva - vstup do problematiky

Miestna samospráva je ako súčasť územnej samosprávy vyjadrením snahy realizovať výkon kompetencií a plniť úlohy predpokladajúce územný rozvoj, uspokojovanie potrieb a záujmov občanov, ktorí figurujú ako spoločenstvo vymedzené na územnom princípe, avšak bez priameho vplyvu štátu, ktorého dohľad nad samotnou realizáciou úloh orgánmi miestnej samosprávy nie je vylúčený. Napriek tomu, že miestna samospráva, právnym rámcom uložené originálne úlohy rieši vo svojom vlastnom mene, jej výkon činnosti je legislatívne upravený. Spôsob uskutočňovania miestnej samosprávy, tzn. prostredníctvom zhromaždenia obyvateľov obce, miestneho referenda alebo na základe činnosti orgánov obce je ukotvený už v samotnej Ústave SR, pričom jednotlivé mechanizmy sú bližšie precizované zákonom SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“). Aj pri výkone samosprávnej pôsobnosti, tzn. originálnych kompetencií, ktoré vykonáva obec vo svojom vlastnom mene, berúc pritom do úvahy vlastné finančné kapacity, je viazaná právnou úpravou v podobe zákonov, či vlastných mocenských aktov. Na druhej strane nemožno opomenúť ani prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, do ktorého spadajú tzv. neoriginálne kompetencie, prenesené na miestnu samosprávu z centrálnej úrovne za predpokladu, že nižšia úroveň verejnej správy, t. j. miestna samospráva je v porovnaní so štátom spôsobilá zabezpečiť ich s vyššou efektívnosťou a dostupnosťou. Na rozdiel od originálnej pôsobnosti sa pri prenesenom výkone pôsobnosti štátnej správy uplatňuje princíp, v súlade s ktorým pridelená právomoc znamená aj pridelenie finančných prostriedkov na jej výkon.

Pre podstatu obce, ktorá podmienkach SR nesie status samosprávneho útvaru, je určujúca práve originálna pôsobnosť, pri ktorej ide o zabezpečenie základných funkcií z vlastného rozpočtu. Samosprávne funkcie obce

sú explicitne uvedené v § 4, ods. 3 zákona o obecnom zriadení, pričom sekciou možno vymedziť výkon nasledujúcich úloh (§ 4, ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb.):

- riadenie a usmerňovanie ekonomickej činnosti obce; ak ustanovuje osobitný predpis – vydáva súhlas, záväzné stanovisko, stanovisko alebo vyjadrenie k podnikateľskej (inej činnosti) právnických a fyzických osôb a k umiestneniu prevádzky na území obce; vydáva záväzné stanoviská k investičnej činnosti v obci;
- spravovanie vlastného (hnutelného a nehnuteľného) alebo štátneho majetku – majetku vo vlastníctve štátu prenechaného obci do užívania;
- určovanie miestnych daní a poplatkov; zostavovanie a schvaľovanie rozpočtu ako aj záverečného účtu obce;
- výstavba a spravovanie miestnych komunikácií a verejných priestorov, cintorína, kultúrnych zariadení, športových zariadení a pod.;
- plnenie verejnoprospešných služieb; nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom; udržiavanie čistoty; správa a údržba verejnej zelene; zásobovanie vodou; odvádzanie odpadových vôd;
- výkon vlastnej investičnej a podnikateľskej činnosti v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov a rozvoja obce;
- zabezpečovanie verejného poriadku; ochrana kultúrnych pamiatok;
- poskytovanie opatrovateľskej služby ...

V zmysle zákona č. 416/2001 Z. z. došlo k presunu pôsobnosti a rozšíreniu kompetenčného rámca jednotiek komunálnej samosprávy o nasledovné úseky: vnútorná správa vedenia matrík; ochrany prírody; sociálna pomoc; školstvo; telesná kultúra; divadelná činnosť; územné plánovanie a stavebný poriadok; pozemné komunikácie; zdravotníctvo; cestovný ruch; regionálny rozvoj.

Sumárne možno kategorizovať kompetenčný rámec jednotiek komunálnej samosprávy v slovenských podmienkach do nasledujúcich hlavných odvetví (Švikruha, 2019):

- Doprava: budovanie križovatiek, parkovacích miest, cyklotrás; oprava a udržiavanie komunálnych komunikácií; skvalitnenie dopravného značenia; prevádzka a servis parkovacích automatov; starostlivosť o mestskú autobusovú dopravu;
- Životné prostredie: starostlivosť o verejnú zeleň – výsadba stromov, trávnatých plôch, úprava verejného priestoru v obytných komplexoch či vytvorenie oddychovo-rekreačných zón pre obyvateľov a pod.;

- Odpadové hospodárstvo: odvádzanie odpadových vôd; preprava a zneškodňovanie komunálneho odpadu; odstraňovanie čiernych skládok; separovanie odpadu;
- Bytová výstavba: koordinácia územno-plánovacej prípravy územia mesta pre rozširovanie bytovej výstavby;
- Verejné osvetlenie: rekonštrukcia, modernizácia a rozširovanie siete verejného osvetlenia;
- Služby: udržiavanie a čistenie verejných priestranstiev; zabezpečenie celoročnej zjazdnosti, schodnosti a bezpečnosti miestnych komunikácií;
- Sociálna starostlivosť: zriaďovanie penziónov pre dôchodcov; zriaďovanie zariadení sociálnych služieb a zvyšovanie kvality poskytovaných služieb v týchto zariadeniach; zabezpečovanie opatrovateľskej služby;
- Školstvo: fungovanie materských a základných škôl; skvalitňovanie školského prostredia (napr. výmena okien, rekonštrukcia strechy alebo sociálnych zariadení, riešenie havarijných situácií);
- Vzdelávanie: aktivity v rámci celoživotného, neformálneho vzdelávania pre obyvateľov obce; podpora všetkých vekových kategórií obecnej komunity v športovom seberealizovaní;
- Kultúra: organizácia kultúrnych podujatí miestneho charakteru; spravovanie kultúrnych pamiatok a zariadení;
- Zdravotná starostlivosť: zriaďovanie ambulancií, polikliník, nemocníc I. typu, nemocníc s poliklinikou I. typu a pod.

Definovať pozíciu miestnej samosprávy vo vzťahu k subsystému štátnej správy, je možné prostredníctvom nasledovných bodov:

- postavenie samosprávy je relatívne nezávislé od subsystému štátnej správy;
- aj keď centrálna moc ponecháva správu lokálnych záležitostí na autonómne rozhodnutie miestneho spoločenstva, je oprávnená využiť a aplikovať dozorné, či kontrolné praktiky a to za účelom zabezpečenia riadneho demokratického chodu, rešpektujúceho legislatívne rámce pri organizácii, fungovaní a výkone kompetencií;
- je viazaná zákonmi, ktoré jej ukladajú rámec povinností, reflektujúci inherentné záujmy a potreby, ako aj vlastnými mocenskými aktmi a samosprávnou mocou, realizovanou s využitím nariadených oprávnení mocenskej povahy (Knežová, 2014);
- jej povinnosťou je zabezpečovať svoje vlastné originálne kompetencie, ktoré sa viažu na oblasti definované zákonom, avšak výkon a správu

zmieneného druhu kompetencií si samospráva zabezpečuje sama s ohľadom na finančné možnosti vlastných príjmov;

- okrem originálnej, tzv. pôvodnej právomoci vykonáva aj delegovanú, prenesenú právomoc v mene štátu, čo súvisí s decentralizačným procesom, v dôsledku ktorého došlo k posilneniu kompetenčného rámca miestnych samospráv;
- pri prenesenom výkone štátnej správy sa akceptuje pravidlo, že centrálna úroveň ich deleguje na samosprávnú úroveň za predpokladu, že je schopná ich zabezpečiť s vyššou efektivitou ako štát, pričom samospráva v uvedenom prípade nevystupuje ako finančne nezávislý samosprávny subjekt, nakoľko očakáva finančné prostriedky zo štátu;
- v prípade delegovanej právomoci, miestna samospráva vystupuje ako zástupca štátu;
- zabezpečovanie kompetencií (originálnych a delegovaných) primárne prináleží obligatórnym orgánom miestnej samosprávy, tzn. obecnému zastupiteľstvu a starostovi, prostredníctvom ktorých sa realizuje sprostredkovaný výkon miestnej samosprávy, v kontexte dualistickej koncepcie štruktúry obecného zriadenia.

Samospráva predstavuje organizačnú formu riadenia spoločnosti, slúžiacu na zabezpečovanie funkcií a úloh spoločenstva nositeľov moci, ktoré sa formuje na územnom princípe, pričom tu nejde ani tak o externú formu riadenia, nakoľko dôraz je kladený na koordináciu spoločenských procesov metódami samoriadenia.

Pozitívnoprávny prístup k vymedzeniu samosprávneho subsystému je obsiahnutý v definovaní samosprávy ako „výkonu určitých, presne vymedzených úloh správy štátu samostatnými, štátom uznávanými verejnoprávnymi subjektami. Samospráva zahŕňa oblasť verejnej správy, zákonom zverenej subjektom, ktorých sa bezprostredne dotýka“ (Škultéty, 2008, s. 31). Územná samospráva je tak vyjadrením snahy uskutočňovať všetky úlohy za cieľom uspokojiť záujmy miestneho spoločenstva samostatne bez priamej ingerencie a zásahov z centrálnej úrovne. Ako už bolo naznačené, na jednej strane štátne orgány ponechávajú správu miestnych záležitostí na autonómne rozhodnutie územného celku ale na druhej strane disponujú právom využitia dozorných a kontrolných mechanizmov a to v záujme zabezpečenia ústavnosti a zákonnosti pri výkone ich činností.

M. Řehůřek vníma samosprávu ako dôležitý faktor demokratizmu občianskej spoločnosti. Podstatné je, že občania, resp. obyvatelia každej územnej jednotky nie sú iba v pozícii objektu správy, voči ktorým sa územná samospráva vykonáva, nakoľko prostredníctvom priznaného práva subjektov správy majú možnosť bezprostredne sa podieľať na výkone územnej samosprávy a tým ju posilňovať, čo je neodmysliteľnou súčasťou procesov prehlbovania demokracie v globalizujúcom sa svete. Pozitívom je tak možnosť „časovo neobmedzenej participácie občanov na rozhodovacích procesoch a kontroly vo veciach verejného záujmu“ (Řehůřek, 1997, s. 6).

Pre každú miestnu samosprávu je typická existencia miestneho spoločenstva so statusom právnickej osoby, ktoré sa kreuje v dôsledku potreby uspokojovania záujmov inherentných pre dané spoločenstvo, pričom nejde len o mechanické zoskupenie fyzických osôb na územnom základe, nakoľko systémové poňatie miestneho spoločenstva akcentuje dôležitosť formovania recipročných väzieb a interakcií medzi jednotlivými členmi spoločenstva, ktoré sa upevňujú priamoúmerne s homogénnejšou spoločnosťou, u ktorej sa zvyšuje pravdepodobnosť dosiahnutia konsenzu k otázkam miestnych záujmov a potrieb.

Podstatu, východiská a predpoklady miestnej samosprávy možno generalizovať v podobe niekoľkých bodov:

- existencia záujmov a potrieb, ktoré sú diferentné od celospoločenských a sú príznačné pre miestne spoločenstvo. Tieto potreby či vlastné záujmy spoločenstva a predovšetkým požiadavky na ich uspokojovanie sú dôvodom formovania samosprávy na miestnej úrovni ako aj tým, čo obyvateľov územnej jednotky, resp. členov komunity spája;
- územný princíp, na základe ktorého je budované spoločenstvo, pričom príslušnosť k lokálnemu spoločenstvu (pospolitosti) je daná povinným členstvom;
- miestne spoločenstvo je vyjadrením vzájomných väzieb budovaných na územnom princípe so statusom právnickej osoby, z čoho vyplýva, že mu ústava priznáva právnu subjektivitu so zaručením jednak finančnej ako aj majetkovej nezávislosti ako základného predpokladu pre výkon zákonom vymedzeného kompetenčného rámca;
- ďalšou črtou je právna úprava pôsobnosti miestneho spoločenstva, čo znamená, že svoje funkcie a úlohy vykonáva pri rešpektovaní zákona, pričom sa nejedná len o výkon originálnych, tzn. kompetencií vlastných a špecifických pre miestne spoločenstvo, ale ide aj o plnenie iných úloh

- verejnej správy, zverených spoločnosti v kontexte decentralizačného procesu (t. j. prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy);
- neodmysliteľným predpokladom existencie a fungovania miestneho spoločenstva je právo na organizačnú štruktúru – zriaďovanie obligatórnych a fakultatívnych orgánov obce, tzn. že štát ponecháva na slobodnom rozhodnutí samosprávneho spoločenstva, aby prostredníctvom demokratických volieb rozhodlo o kreovaní vlastných orgánov, do pôsobnosti ktorých budú zverené úlohy lokálneho spoločenstva.

1.2. Špecifická a status obce ako základnej jednotky miestnej samosprávy

Existenciu obsahovej rozmanitosti pojmu obec potvrdzuje široká škála odbornej, domácej či zahraničnej literatúry, analyzujúcej pozíciu primárnej jednotky miestnej samosprávy, napr. aj prostredníctvom jej stotožňovania so zložitým sociálnym systémom, formovaným sociálnymi inštitúciami a determinovaným obyvateľstvom, kultúrou a časom. V úradí neostávajú ani definície vyzdvihujúce dynamickosť ako typickú zložku tohto subsystému, čo nabáda vnímať obec aj ako proces, v ktorom dochádza nielen k členským zmenám ale aj k „diferenciácii sociálneho postavenia či k rozdeľovaniu moci a prestíže“ (Čebišová, 1996, s. 24).

Obec ako ekonomická entita

Vychádzajúc zo zákona o obecnom zriadení, pod pojmom obec rozumieme samostatný samosprávny územný a správny celok so statusom právnickej osoby, ktorý má v medziach zákona právo samostatne hospodáriť so svojím majetkom a príjmami, pričom pri výkone samosprávy sa jeho hlavnou úlohou stáva implementácia opatrení garantujúcich miestny rozvoj pri zohľadnení záujmov a potrieb obyvateľov príslušnej obce (Zákon č. 369/1990 Zb.) Je to „*autonómne ekonomická, právna a sídelná jednotka s vlastnou špecifickou sociálno-ekonomickou štruktúrou, ktorá je výsledkom dlhodobého procesu, je súčasťou štátu, nie súčasťou štátnej správy*“ (Kováčová, E., 2011, s. 72). Uvedené definičné vymedzenie obce, s akcentom na právo hospodáriť tak so svojím majetkom ako aj s príjmami, v záujme zabezpečovania verejných statkov, napĺňania potrieb svojich obyvateľov ako aj zvyšovania ekonomického potenciálu územia obce je reflexiou ekonomickej dimenzie obce a podstaty komunálnej politiky. Zabezpečovanie potrieb a proces distribúcie sa v kontexte komunálnej teórie realizuje v duchu zásady „*dosiahnutia*

čo možno najväčšieho dobra pre čo možno najväčší počet obyvateľov, alebo každému podľa potreby, so snahou o najvyššiu mieru spravodlivosti, v závislosti od dostupných zdrojov spoločnosti“ (Butcher, 2002, s. 6). Práve ekonomické hľadisko posudzovania obce zahŕňa výkon podnikateľskej činnosti, podmienky pre zvyšovanie pracovných miest, zriaďovanie rozpočtových alebo príspevkových organizácií pre výkon vymedzených činností, ale napr. aj spôsobilosť pokryť svoje náklady, rezultujúce z úloh komunálnej politiky financiami, nadobudnutými hlavne z vlastných zdrojov. Jednotlivé atribúty súbežne kategorizujeme pod obsah tej časti miestnej ekonomiky, ktorá vychádza zo samosprávnej pôsobnosti obce, tzn., že sú subsumované do sféry komunálnej ekonomiky, ktorej smerovanie ovplyvňujú svojou rozhodovacou a riadiacou činnosťou samosprávne orgány. V tom je zároveň zakódovaná primárna disparita vo vzťahu miestna a komunálna ekonomika. „Do procesu komunálnej ekonomiky samosprávne orgány vstupujú svojou rozhodovacou a riadiacou činnosťou... vo vzťahu k miestnej ekonomike sa orgány presadzujú koordinačnou činnosťou“ (Kováčová, E., 2011, s. 76).

Obec ako priestorová entita

Ďalším dôležitým definičným znakom každej obce je jej presne vymedzené územie, čo sa odvíja od Ústavy SR ako aj od ustanovení zákona o obecnom zriadení, ktoré je tvorené katastrálnym územím alebo súborom katastrálnych území. Pod týmto termínom možno chápať „*územno-technickú jednotku, ktorú tvorí územne uzavretý a v katastri spoločne evidovaný súbor pozemkov*“ (§ 3, ods. 8 zákona č. 162/1995 Z. z.). Uvedené poňatie obce je vyjadrením jej podstaty v tzv. priestorovej dimenzii. Priestorová identita komunálnej politiky vyjadruje identifikáciu spoločne sídliačich ľudí s územím, ktoré obývajú a využívajú pre svoje potreby.

Sídelnotvorná činnosť predstavuje systematický a cieľavedomý proces, prostredníctvom ktorého sa modifikuje prírodné prostredie a dochádza k vzniku sídel a tým simultánne k postupnému profilovaniu sídelného prostredia ako špecifického prostredia človeka (Pašiak, 1990). S takto vzniknutým priestorom v podobe určitého sídelného prostredia sa ľudia stotožňujú ako „*s jednotkou, ktorú označujú za integrálnu súčasť svojho života a na integrite ktorej majú aj záujem*“ (Konečný – Konečný, 2009, s. 179).

Sídlo nemožno stotožňovať s obcou resp. obcami ako štatisticko-administratívnymi jednotkami, ktoré z teritoriálneho aspektu vnímame v podobe rôznorodých útvarov, tvorených jedným alebo viacerými sídlami.

Sídlo predstavuje primárny prvok každého ľudského osídlenia, pod ktorým bližšie rozumieme „zskupenie väčšieho počtu obytných a neobytných domov, ktoré je priestorovo oddelené od iného takéhoto zskupenia“ (Berčík – Lovecký, 2003, s. 16). Tieto geografické jednotky tvoria „trvale alebo sezónne obývané priestorovo samostatné a teritoriálne ucelené skupiny sídelných jednotiek so všetkými podmienkami pre prácu a život ľudí (Kučírková – Moravčíková, 2007, s. 42).

Zlúčenie a rozdelenie obcí upravuje § 2a zákona o obecnom zriadení, ktorý deklaruje, že obce majú právo sa jednak zlúčiť do jednej, spravidla väčšej územnej jednotky, čím vzniká nová obec, ale taktiež pri splnení zákonných podmienok disponujú právom rozdelenia, čím zaniká pôvodná obec a vznikajú nové. V zmysle zákona možno obec rozdeliť len ak:

- „nové obce budú mať katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území tvoriaci súvislý územný celok;
- najmenej 3 000 obyvateľov;
- ak urbanisticky nesplynuli s ostatnými časťami obce“ (§ 2a, ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb.).

Obec ako sociálna entita

Okrem územia patrí medzi primárne definičné znaky každej obce aj jej personálny substrát, tzn. osobná dimenzia, pomocou ktorej možno pristupovať k vymedzeniu obce ako k spoločenstvu osôb, ktoré majú na jej území trvalý pobyt. Každý obyvateľ má svoje povinnosti ako aj práva. V súlade s § 3, ods. 3 zákona o obecnom zriadení tak medzi povinnosti obyvateľov obce patrí hlavne:

- ochrana obecného majetku;
- spoluparticípácia na ekonomickom zabezpečení obce – napr. vo forme platenia miestnej dane, miestnych poplatkov; podieľanie sa na nákladoch obce;
- ochrana životného prostredia a jeho zveľaďovanie;
- byť nápomocný pri odstraňovaní dôsledkov živelnnej pohromy, či havárie v obci.

Na druhej strane obyvatelia disponujú (§ 3, ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb.):

- aktívnym a pasívnym volebným právom, pričom podľa čl. 30 Ústavy SR aj cudzinci s trvalým pobytom na území SR disponujú uvedeným právom;

- právom zúčastňovať sa na miestnom referende a prostredníctvom neho tak hlasovať o dôležitých otázkach života obce;
- právom participovať na verejných zhromaždeniach ako aj na zasadnutiach obecného zastupiteľstva a vyjadrovať sa k záležitostiam, ktoré sú predmetom diskusie a rokovania;
- petičným právom, právom iniciovať a podávať podnety či sťažnosti;
- právom užívať obecný majetok slúžiaci na verejné účely;
- právom žiadať v čase krízovej situácie a náhlej núdze pomoc.

Všetky zmienené práva s výnimkou aktívneho a pasívneho volebného práva, tzn. práva voliť a byť volený ako aj práva hlasovať na miestnom referende majú aj občania, ktorí nemajú v obci trvalý pobyt ale platia miestnu daň, alebo sú vlastníkom nehnuteľného majetku, sú prihlásení na prechodný pobyt alebo im bolo udelené čestné občianstvo (§ 3, ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb.).

Zmienený prístup k vymedzeniu podstaty obce je reflexiou sociálnej dimenzie obce, ktorá sa interpretuje pomocou obyvateľstva (obec ako sociálna jednota). Obyvateľom je pripisovaná rola agregátu, pod ktorým sa v sociologickom kontexte rozumie súhrn, resp. množina osôb spojených fyzickou a geografickou blízkosťou. Obyvateľstvo, predovšetkým vnímané z aspektu početnosti, ale aj jeho hustota a iné kvantitatívne charakteristiky obce, koherentné so sociálnou dimenziou sú nesmierne dôležité pre analýzu sídelnej štruktúry a to napríklad pri diferencovaní mestského a vidieckeho typu osídlenia. Vo všeobecnosti však štatistické znaky tohto druhu anticipujú efektívnosť a celkový chod samosprávy, keďže vplývajú na charakter lokálnych procesov. Z hľadiska formovania komunálnej politiky tak možno hovoriť o veľkostných disparitách v sídelnej štruktúre, resp. o probléme prehĺbovania nerovností v komunálnej politike obcí/miest, determinovaných okrem iného aj počtom spoločne sídliačich ľudí.

Jadro sociálnej identity obce vytvárajú sídelné spoločenstvá ako špecifický typ územného spoločenstva. Hlbší teoretický rozbor termínu spoločenstvo však z hľadiska dikcie zákona o obecnom zriadení (§ 1, ods. 1), v zmysle ktorého obec združuje osoby s trvalým pobytom na jej území implikuje, že takto združené osoby automaticky netvoria spoločenstvo, nakoľko tu absentuje podmienka recipročných vzťahov a väzieb. Preto definície územného spoločenstva presahujú hranice mechanického zoskupenia obyvateľov, nakoľko vyzdvihujú systémový prístup chápania ako spoločenstva

stelesňujúceho štruktúrovanú sociálnu jednotku, ktorá sa vyznačuje nielen spoločným územím a pocitom spolupatričnosti k nemu a k obyvateľom, ale predovšetkým sieťou sociálnych interakcií, ktoré si dané spoločenstvo formuje (Kusý, 2003). Z uvedeného vyplýva, že sídelné spoločenstvo definované v mediach otvorenej komunálnej politiky sa vyznačuje „*spoločným územím, bezprostrednými či sprostredkovanými sociálnymi vzťahmi medzi ľuďmi žijúcimi na tomto území a vytváraním pocitu pospolitosti a súdržnosti, ktorým sa ľudia stotožňujú s komunitou*“ (Kusý – Petříková, 1999, s. 122).

Na základe uvedeného tak možno definovať rolu základnej jednotky miestnej samosprávy obsahnutím jej podstaty v trojdimenzionálnom kontexte, ktorého budovanie vytvára základný obsah komunálnej politiky. Akceptáciou trojdimenzionálneho hľadiska, obec vnímame ako „*nezameniteľnú priestorovo – ekonomicko – sociálnu entitu, ktorej každá dimenzia aj ich synergická celosť reprezentujú osobitnú hodnotu, ktorej rozvoj dáva zmysel komunálnej politike*“ (Konečný – Konečný, 2009, s. 177).

1.3. Funkcie a význam miestnej samosprávy

Jednotlivé dimenzie (sociálna, ekonomická, priestorová) implikujú funkcie miestnej samosprávy. Medzi uvedené možno zaradiť:

- 1) Sociálnu funkciu: sociálna dimenzia miestnej samosprávy definuje obec ako špecifickú sídelnú jednotku, ktorej substanciálnou črtou je územné vymedzenie a sociálny útvar, tzn. spoločenstvo obyvateľov. Práve v systémovom prístupe je obsiahnutá jedna z dôležitých podmienok pre formovanie spoločenstva a tou je vytváranie väzieb a vzťahov. Spoločenstvo sa tak nevyznačuje len spoločným územím, ale predovšetkým sociálnymi vzťahmi medzi obyvateľmi žijúcimi na danom území, z čoho vyplýva, že jednou z hlavných funkcií je sociálna funkcia. Jej podstatu nemožno limitovať len na tvorbu sociálnych kontaktov, nakoľko jej význam narastá „*v závislosti od decentralizačných procesov, dôsledkom čoho je prenos kompetencií v sociálnej oblasti na miestnu samosprávu – bezpečnosť občanov a ochrana ich majetku; zabezpečenie sociálnej starostlivosti, sociálnych služieb; eliminácia sociálnej nespravodlivosti v rozdeľovaní príjmov a pod.*“ (Kováčová, E., 2011, s. 74–75).
- 2) Územno-technická funkcia: ďalšou funkciou, ktorá vychádza z priestorovej identity miestnej samosprávy a z konfigurácie územných celkov a ich efektívneho využitia je tzv. územno-technická funkcia, ktorej

cieľom je optimálne využitie spravovaného územia na aktivity predovšetkým rozvojového charakteru a iné, v závislosti od rôznych požiadaviek z hľadiska potrieb a kvality života miestneho spoločenstva.

- 3) Ekonomická funkcia: do výraznej miery odzrkadľuje reálny stav fungovania miestnej samosprávy, nakoľko efektívny výkon samosprávy si vyžaduje aj adekvátny objem finančných prostriedkov, čo v súčasnosti stále patrí medzi hlavné problémy sťahujúce miestne samosprávy a to predovšetkým malé obce. Obec vystupuje ako právnická osoba, ktorá v kontexte ekonomickej dimenzie disponuje právom vykonávať podnikateľskú činnosť, hospodáriť s vlastným majetkom, zriaďovať rozpočtové a príspevkové organizácie pre výkon svojich aktivít, prenajímať majetok, čím smeruje k zvyšovaniu konkurencieschopnosti územnej jednotky a jej ekonomickeho potenciálu (Peková, 2004). Ekonomická funkcia sa tak oprávnené zaraďuje medzi kľúčové funkcie miestnej samosprávy, nakoľko dobre vyvíjajúci sa a fungujúci ekonomický potenciál je nevyhnutný pre bezchybný samosprávny výkon a jej napredovanie. Neracionálne využitie ekonomickeho potenciálu je spojené s upadajúcou dôverou nositeľov moci v schopnosti inštitútu miestnej samosprávy, čoho negatívnou konzekvenciou môže byť aj celkové oslabenie lokálnej demokracie.

Z ekonomickej dimenzie chápania miestnej samosprávy vyplývajú dôležité úlohy a tou je:

- hospodársko – riadiaca, spojená s výkonom tak vlastných, tzn. originálnych ako aj prenesených kompetencií;
 - prostredníctvom rozpočtovej politiky sa podporuje alokačná funkcia štátu na území základnej jednotky miestnej samosprávy, ktorej význam spočíva v pridelovaní zdrojov na financovanie verejných potrieb;
 - realizácia redistribučnej úlohy prostredníctvom daní a miestnych poplatkov.
- 4) Koordinačná funkcia: samospráva plní tzv. koordinačnú funkciu, pretože v rámci svojho územia koordinuje a riadi činnosť v kooperácii s ďalšími subjektmi, napr. s orgánmi miestnej štátnej správy, ktorých spolupráca sa vyžaduje pri zabezpečení verejných služieb, alebo s podnikateľskými subjektmi, ktoré anticipujú „*rast a prosperitu územia, stabilizáciu na trhu práce, zvyšovanie produktivity práce – a teda sú výrazným predpokladom zvýšenia lokálnej ekonomiky*“ (Kováčová, E., 2011, s. 78).

Objektom riadiacich a koordinačných činností je občan miestnej samosprávy, ktorý je zároveň subjektom. V danom prípade ide o vyjadrenie základného demokratického princípu, ktorým je orientácia na občana v zmysle uspokojovania jeho potrieb, čo je fundamentálnym poslaním samosprávneho systému. S aspiráciou na dosiahnutie kvality svojho života, napĺňanie svojich potrieb a cieľov má občan právo združovať sa, byť členom občianskych združení, spolkov a predovšetkým disponuje právom vykonávať samosprávu priamo, tzn. miestnym referendom, alebo zhromaždením obyvateľov obce a nepriamo prostredníctvom samosprávnych orgánov. V kontexte uplatňovania demokratických práv je tak povinnosťou samosprávy vytvoriť adekvátne podmienky na ich aplikáciu a plne podporovať jednotlivé formy, v ktorých sa občan môže realizovať a presadzovať, či už je to participácia v spolkoch, neziskových organizáciách a pod.

Význam a opodstatnenie miestnej samosprávy v demokratickej spoločnosti

Význam miestnej samosprávy, resp. vo všeobecnosti územnej samosprávy je v demokratickej spoločnosti nespochybniteľný, čo možno demonštrovať prostredníctvom niekoľkých téz:

- 1) Už z článku 30, ods. 1 Ústavy SR vyplýva, že občania majú právo participovať na správe vecí verejných priamo (miestne referendum, zhromaždenie obyvateľov obce), alebo prostredníctvom svojich zástupcov, na ktorých delegujú moc, čo je podstatou zastupiteľského princípu vládnutia. Opäť zdôrazňujeme, že obyvatelia územnej samosprávy nie sú len objektom správy, ale v zmysle budovania demokratických piliérov spoločnosti sú predovšetkým subjektom správy. Dané konštatovanie v sebe zahŕňa dôležitú myšlienku, nakoľko status obyvateľov samosprávnych celkov nemožno limitovať len na pozíciu obyčajných aktérov, voči ktorým sa samospráva vykonáva, ale predovšetkým je žiaduce akcentovať dôležitosť ich vplyvu a angažovanosti na výkon samosprávy.

Zhromaždenie obyvateľov obce je súčasťou zákonom definovaných spôsobov, akými môžu občania vykonávať miestnu samosprávu, pričom ide o inštitút, ktorého zmyslom je verejná diskusia o obecných záležitostiach obyvateľmi obce. Je to forma priamej demokracie, ktorej zákonné vymedzenie je upravené len jediným paragrafovým znením a to § 11b zákona o obecnom zriadení, v ktorom je jednou vetou stanovené, že

„*obecné zastupiteľstvo alebo starosta môže zvolať zhromaždenie obyvateľov obce alebo jej časti na prerokovanie vecí územnej samosprávy, ak § 2aa ods. 2 neustanovuje inak*“ (§ 11b zákona č. 369/1990 Zb.). Paragrafové znenie explicitne nedefinuje spôsob a formu uskutočnenia zhromaždenia obyvateľov obce, a preto môžeme implicitným spôsobom z príslušných ustanovení zákona predpokladať, že určenie spôsobu a formy realizácie bude plne v právomoci obecného zastupiteľstva, ktorému prináleží právo ho vyhlásiť. Akceptovaná by mala byť taká forma, ktorá umožní verejný charakter rokovania a každému subjektu zaručí právo prezentovať svoj názor. Dôležité je vyzdvihnúť a to sa týka aj miestneho referenda, že ide o proces, ktorý v konečnom dôsledku nie je pre zastupiteľské orgány obce záväzný, keďže poslanci obecného zastupiteľstva vykonávajú svoju funkciu na základe reprezentatívneho mandátu a zákon im v žiadnom ustanovení neukladá povinnosť aby boli pri výkone samosprávy viazaní rozhodnutiami, ktoré vstúpu zo zhromaždenia obyvateľov obce. Preto uvedená forma podľa niektorých plní len úlohu „*konzultatívnej (nezáväznej) demokracie a nie prvku priamej účasti na miestnej samospráve*“ (Palúš – Jesenko – Krunková, 2010).

Druhým priamym spôsobom vykonávania miestnej samosprávy a posilňovania lokálnej demokracie je miestne referendum, ktorého iniciátormi na rozdiel od zhromaždenia obyvateľov obce môžu byť v zmysle zákona aj samotní obyvatelia. Zákonná koncepcia diferencuje medzi obligatórnym a fakultatívnym referendom.

Ak nastane niektorý z dôvodov taxatívne vymedzených v § 11a, ods. 1 zákona o obecnom zriadení, z dikcie zákona rezultuje, že za splnenia zákonom stanovených podmienok nemá obecné zastupiteľstvo inú alternatívu ako je povinnosť vyhlásiť miestne referendum. Ide o prípady:

- zlúčenia, rozdelenia, zrušenia obce alebo zmenu jej názvu;
- ak o to petičnou formou požiadajú minimálne 30 % oprávnených voličov, pričom musia byť splnené všetky náležitosti tak ako to určuje zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve;
- ak ide o odvolanie starostu a (v prípade predloženej petície, o ktorú žiadalo aspoň 30 % oprávnených voličov)
- ak ide o zmenu označenia obce, alebo ak to stanovuje osobitný zákon.

Obecné zastupiteľstvo môže vyhlásiť miestne referendum aj v prípade dôležitých otázok o chode a rozvoji obce, ako aj v jednom z prípadov vo vzťahu k odvolaniu starostu a to vtedy, pokiaľ by nebol spôsobilý vykonávať svoju funkciu zo zákona viac ako 6 mesiacov, pričom zastupiteľstvu v daných prípadoch nie je uložená povinnosť jeho vyhlásenia, tzn., že hovoríme o fakultatívnom miestnom referende.

Často diskutovanou a kritizovanou podmienkou miestneho referenda je aj prísne stanovené kvórum pre jeho platnosť, ktoré si vyžaduje účasť aspoň polovice oprávnených voličov, čo mnohí odborníci označujú za bariéru v efektívnosti tohto inštitútu. Preto sa do popredia dostávajú diskusie, ktoré na základe príkladov zo zahraničia argumentujú v prospech zníženia percentuálneho kvóra pre platnosť referenda.

Nezávisle od toho, o ktorej forme referenda hovoríme, tzn., či sa jedná o fakultatívne alebo obligatórne referendum, z aspektu záväznosti platných výsledkov sú plne rovnocenné, nakoľko z hľadiska dikcie zákona nie je stanovená žiadna imperatívna sila voči obecnému zastupiteľstvu. V každom prípade by zastupiteľstvo malo akceptovať výsledky platného miestneho referenda a adaptovať tak svoje konanie napr. aj v súvislosti s normotvorbou obce na tieto výsledky, čím by si obyvatelia obce uvedomovali dôležitosť uplatnenia a využitia svojho demokratického práva vykonávať miestnu samosprávu.

- 2) Štát prenecháva miestnemu spoločenstvu právo vlastného rozhodovania o záležitostiach jemu vlastných, čo je vyjadrením práva autonómneho rozhodovania a zároveň akceptácie princípu subsidiarity, avšak z dôvodu zabezpečenia ústavnosti a zákonnosti v konaní územných jednotiek nesmieme opomenúť prítomnosť kontrolných a dozorných mechanizmov štátu.
- 3) Slobodné, demokratické voľby ako jediný spôsob kreovania obligatórnych orgánov miestnej samosprávy (starosta, obecné zastupiteľstvo).
- 4) Územná samospráva je *„nevyhnutným predpokladom a súčasne obsahom princípu demokracie ako formy realizácie výkonu verejnej moci..., je úzko spätá s ústavným právom nositeľov moci participovať na veciach verejných..., je osobitnou formou vyjadrenia lokálnej/regiónálnej názorovej plurality a významným faktorom demokratizmu občianskej spoločnosti ako aj modernej decentralizovanej verejnej správy“* (Palúš – Jesenko – Krunková, 2010, s. 17).

Zopakovanie na záver 1. kapitoly:

1. *Definujte a vymedzte vzťah miestnej samosprávy a štátnej správy.*
2. *Definujte kľúčové východiská a predpoklady miestnej samosprávy.*
3. *Vysvetlite rozdiel medzi výkonom originálnych a delegovaných kompetencií jednotkami komunálnej správy a uveďte príklady.*
4. *Definujte postavenie obce v kontexte sociálnej, ekonomickej a priestorovej identity komunálnej politiky.*
5. *Definujte práva a povinnosti obyvateľov obcí.*
6. *Definujte a vysvetlite základné funkcie miestnej samosprávy.*
7. *Definujte význam a podstatu miestnej samosprávy v demokratickej spoločnosti.*

2. POSTAVENIE A STATUS OBLIGATÓRNYCH ORGÁNOV OBCE V SYSTÉME MIESTNEJ SAMOSPRAVY

2.1. Starosta obce v systéme komunálnej samosprávy

V zmysle Ústavy sa pod orgánmi obce rozumie starosta a obecné zastupiteľstvo, ktoré možno chápať ako „prejav moci konštituovanej v miestnych podmienkach, t. j. ako orgány obecnej samosprávy (v širšom zmysle orgány verejnej moci), ktoré si volia obyvatelia obcí a cez činnosť ktorých sa stávajú vykonávateľmi verejnej moci (v danom prípade miestnej samosprávy) v obci“ (Palúš – Jesenko – Krunková, 2010, s. 94).

Starosta je predstaviteľom decentralizovanej verejnej moci, ktorý v pozícii najvyššieho výkonného orgánu základnej jednotky miestnej samosprávy zastupuje obec navonok, vo vzťahu k štátnym orgánom, iným obciam ako aj právnickým, či fyzickým osobám. V danom kontexte je dôležité upozorniť na nesprávne vnímanie statusu starostu ako výkonného orgánu obecného zastupiteľstva. Pravdou je, že vo vzťahu starosta a obecné zastupiteľstvo sa vylučuje princíp hierarchickosti v tom zmysle, že zastupiteľstvu nie je uložená zákonná právomoc ukladať starostovi úlohy vo forme príkazov, čo neguje povinnosť vykonať určitú úlohu vyplývajúcu z uznesení zastupiteľstva starostom v stanovenom čase. Avšak, z aspektu reálneho fungovania a súčinnosti medzi obligatónnymi orgánmi obce je podstatné, aby zákonná úprava poskytovala legislatívne nástroje smerujúce ku kooperácii uvedených subjektov a neprehliadala popritom systém brzd a protiváh, čo anticipuje reálnu podobu deklarovanej súčinnosti nielen vo formálno-právnej rovine, ale predovšetkým v aplikačnej praxi.

Pre voľbu starostu sa uplatňuje azda ten najjednoduchší mechanizmus, pri ktorom obyvateľ obce odovzdáva hlas konkrétnemu kandidátovi na post starostu, čo predpokladá značnú personalizáciu volieb. Víťazom sa stáva kandidát, ktorý získa najviac platných hlasov, pričom mechanizmus

volieb neukladá podmienku zisku absolútnej väčšiny. Ide teda o jednokolový väčšinový volebný systém, resp. systém relatívnej väčšiny, ktorý bol implementovaný jednak z dôvodu svojej nenáročnosti, zrozumiteľnosti a pomernej rýchlosti kreovania funkcie starostu, pričom zákonodarca prihliadal aj na finančné úspory, nakoľko sa nevyžaduje druhé kolo volieb v prípade ak žiaden z kandidátov v prvom kole nezíska nadpolovičnú väčšinu oprávnených voličov. Starosta je volený vo všeobecných, priamych voľbách tajným hlasovaním na 4-ročné funkčné obdobie, pričom všetky bližšie náležitosti vo vzťahu k spôsobu voľby upravuje osobitný zákon, ktorým je zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov – platný pre posledné komunálne voľby 2018.

Strata mandátu starostu

Za začiatok funkčného obdobia starostu sa nepovažuje samotné vyhlásenie víťaza volieb, ale až zloženie sľubu nového starostu na ustanovujúcom zasadnutí obecného zastupiteľstva. V prípade, ak starosta nezloží sľub, tzn., že ho odmietne zložiť, poprípade ho zloží s výhradami nastáva jeden z viacerých relevantných prípadov, ktoré v zmysle zákona znamenajú zánik starostovského mandátu. Do radu ďalších exaktne stanovených príčin pre zánik mandátu starostu zaraďujeme:

- právo starostu na dobrovoľné vzdanie sa postu;
- mandát automaticky zaniká ukončením 4-ročného funkčného obdobia, pričom opierajúc sa o argumentáciu, že komunita miestnych obyvateľov je zdrojom moci v podmienkach miestnej samosprávy, je prirodzené, že dnešné nastavenie akceptuje vôľu obyvateľov obcí, (ktorí najlepšie poznajú miestne podmienky a osobnosť jednotlivých kandidátov) rozhodovať bez obmedzenia o tom, kto a koľko funkčných období bude zastávať post starostu;
- právoplatné odsúdenie za spáchanie úmyselného trestného činu/ trestného činu, za predpokladu, že výkon trestu odňatia slobody nebol podmienené odložený;
- skutočnosť obmedzenia/pozbavenia spôsobilosti fyzickej osoby vlastnými právnymi úkonmi nadobúdať práva a brať na seba povinnosti (t. j. spôsobilosť na právne úkony) predstavujú nielen prípady zániku starostovho mandátu, ale konkrétne: výkon trestu, pozbavenie spôsobilosti na právne úkony a úmyselný trestný čin za predpokladu, že nedošlo

k zahladeniu odsúdenia sú aj prekážkou pre pasívne volebné právo, čo jednoducho povedané znamená, že ak u záujemcu na post starostu, nastala niektorá z prekážok práva byť volený, potom sa nemôže zúčastniť volieb ako kandidát na starostu obce (§ 6 zákona č. 180/2014 Z. z.);

- smrťou starostu; zrušením obce, ktorému musí predchádzať súhlasné stanovisko obyvateľov obce, vyjadrené v platnom miestnom referende; ale rovnako aj v prípade ak starosta zmení miesto svojho trvalého pobytu mimo územia samosprávneho celku integrujúceho osoby s trvalým pobytom tzn., mimo obec;
- v prípade porušenia inkompatibility starostovskej funkcie v zmysle § 13, ods. 3 zákona o obecnom zriadení, ktorý vymedzuje rad pracovných pozícií/ funkcií, ktoré sú nezlučiteľné s touto funkciou, pričom zdôrazňujeme, že novela zákona s účinnosťou od 1. 4. 2018 upravila a precizovala § 13, ods. 3 písm. b), podľa ktorého môže zamestnanec obce vykonávať mandát starostu v prípade, ak bol dlhodobo uvoľnený na výkon starostovskej funkcie, čo možno demonštrovať odvolávaním sa na exaktné paragrafové znenie: Funkcia starostu je nezlučiteľná (t. j. inkompatibilita) „s funkciou zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený, to neplatí ak zamestnanec obce bol dlhodobo uvoľnený na výkon funkcie starostu“ (§ 13, ods. 3, písm. b) zákona č. 369/1990 Zb.). Účelom precizovania právnej úpravy bolo odstrániť doposiaľ existujúci stav neumožňujúci starostom pokračovať v pracovnom pomere s obcou, a teda boli nútení ukončiť tento pracovný pomer, pričom nové znenie dovoľuje, aby uvedené osoby, ktoré obec ako zamestnávateľ dlhodobo uvoľnila na výkon verejnej funkcie starostu, mohli aj naďalej ostať v pracovnom pomere s obcou, ale rovnako ako v prípade poslancu obecného zastupiteľstva, bez aktívneho výkonu funkcie zamestnanca základnej jednotky miestnej samosprávy;
- členovia obecného zastupiteľstva (komunálni poslanci) disponujú reprezentatívnym mandátom, rozhodujú na základe svojho vedomia a svedomia, pričom nielenže nie sú viazaní žiadnymi príkazmi, ale na rozdiel od starostu ich nie je možné z funkcie odvolať. Uvedené tvrdenie naznačuje absenciu zákonných možností výraznejšej osobnej kontroly poslancov zo strany obyvateľov obce ako nositeľov moci, čo ale neplatí v prípade starostu. Starosta môže byť pozbavený svojho mandátu odvolaním zo strany obyvateľov obce a to prostredníctvom miestneho referenda, ktoré je obecné zastupiteľstvo povinné (t. j. obligatórne referendum) vyhlásiť ak o to požiada minimálne 30 % oprávnených voličov, tak ako to stanovuje § 13a, ods. 3 písm. a) zákona o obecnom

zriadení. Obecné zastupiteľstvo je povinné vôľu obyvateľov obce vyjadrenú v miestnom referende plne akceptovať.

Legislatívne však nie jej ošetrovaná situácia prebiehajúceho trestného konania ako aj prípad, kedy by sa starosta dostal do pozície obžalovaného, nakoľko tieto skutočnosti nie sú prekážkou pre uplatnenie pasívneho volebného práva. Inou prekážkou pre kandidatúru na post starostu je právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin, v prípade ak odsúdenie nebolo zahladené, z čoho jednak vyplýva, že zákon ako prekážku pre pasívne volebné právo určuje jednoznačne úmyselný trestný čin ale nie trestný čin z nedbanlivosti, pričom v prípade, ak bol úmyselný trestný čin zahladený, tak v zmysle § 93 ods. 1 zákona č. 300/2005 Z. z. sa na páchatela pozerá, ako keby nebol odsúdený (Zákon č. 300/2005 Z. z. – Trestný zákon). Je na zvážení samotných obyvateľov obcí, či osoba s takouto minulosťou je vhodným kandidátom na post starostu, v každom prípade by bolo vhodné precizovať právnu úpravu, tak aby správa na lokálnej úrovni bola povýšená na vyššiu morálnu ako aj kvalitatívnu úroveň.

V kontexte výkonu miestnej samosprávy možno diferencovať medzi pôsobnosťou starostu pri výkone vlastných, samosprávnych funkcií (t. j. že *„ťažisko a prevažná časť činnosti je v obci uskutočňovaná v jej mene a nie v mene štátu“*) a pri výkone prenesenej pôsobnosti štátnej správy. Rozdiel spočíva v tom, že pri výkone originálnej pôsobnosti (vlastných samosprávnych funkcií) prevládajú záujmy inherentné miestnemu spoločenstvu a ich základný rámec definuje zákon o obecnom zriadení a ďalšie osobitné zákony, zatiaľ čo v rámci preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy dominujú verejnoprávne záujmy, ktorých kontrola podlieha centrálnej moci (vláde) (Kováčová, E., 2011, s. 93). Je evidentné, že v osobe starostu sa kumuluje výkon miestnej (obecnej samosprávy) a miestnej štátnej správy, pričom *„v samostatnej oblasti charakterizuje jeho činnosť samostatnosť a nezávislosť v hraniciach určených zákonom a pre výkon miestnej štátnej správy je typická hierarchická začlenenosť, všeobecná a špeciálna regulácia (dodržiavanie smerníc nadriadených orgánov štátnej správy)“* (Gašpar, 1993, s. 85).

Starosta má postavenie štatutárneho orgánu a to jednak v majetkovo-právnej sfére ako aj v pracovno-právnych vzťahoch pracovníkov územnej jednotky a na rozdiel od obecného zastupiteľstva, ktoré má v kompetencii rozhodovať o najvšeobecnejších záležitostiach kolektívneho charakteru života obce, sa činnosť starostu orientuje hlavne na individuálne právne akty, o ktorých rozhoduje. Ide o tzv. administratívno-právne vzťahy, ktoré sú

podstatou obsahového znenia § 13 ods. 5, v ktorých už ale podľa súčasného právneho znenia starosta nevystupuje ako správny orgán, nakoľko je ním obec ako právnická osoba. Zároveň sa ale kompetencia rozhodovať v administratívno-právnych vzťahoch výlučne nevzťahuje len na starostu, nakoľko zákon umožňuje delegovať uvedenú oblasť rozhodovania, t. j. „o *právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy*“ aj na iného zamestnanca obce, ktorý môže konať len v rozsahu určenom a jasne definovanom v poverení (§ 13, ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb.).

2.2. Obecné zastupiteľstvo v systéme komunálnej samosprávy

Opodstatnenosť a význam miestneho zastupiteľstva nielen v rámci subsystému miestnej samosprávy ale vo všeobecnosti v systéme verejnej správy potvrdzuje samotná Ústava SR a to v čl. 69 ods. 1 a 2, z obsahu ktorých rezultuje, že ide o zastupiteľský orgán obce, ktorý predstavuje základ verejnej moci v príslušnej územnej jednotke.

Obecné zastupiteľstvo je formou zastupiteľskej demokracie na úrovni miestnej samosprávy, ktorú okrem samotných volieb, prostredníctvom ktorých sa kreuje tento zastupiteľský zbor charakterizuje aj uplatňovanie princípu reprezentatívneho mandátu poslancov. Význam nepriamej demokracie na komunálnej úrovni tak spočíva „v *zaručovaní sprostredkovanej účasti na rozhodovaní o (komunálnych) verejných záujmoch prostredníctvom zvolených zástupcov*“ (Konečný – Konečný, 2009, s. 164).

Obecné zastupiteľstvo je kolektívny zastupiteľský orgán obce zložený z poslancov, zvolených v priamych voľbách na funkčné obdobie 4 roky. Počet členov obecného zastupiteľstva sa diferencuje v závislosti od veľkostného aspektu každej územnej jednotky, vyjadrenej počtom obyvateľov, tak ako to definuje § 11, ods. 3 zákona o obecnom zriadení. V zmysle zákonného ustanovenia je určené rozpätie od 3 poslancov pre malé obce, ktoré neprevyšujú populačnú hranicu 40 obyvateľov až po 41 poslancov pre územné jednotky nad 100 000 obyvateľov.

Strata mandátu poslanca obecného zastupiteľstva

Každý novozvolený poslanec sa ujíma svojho poslaneckého mandátu a svoju funkciu začína oficiálne vykonávať až zložením sľuby na prvom

zasadnutí obecného zastupitelstva, pričom zloženie sľubu poslancov no-vo zvoleného zastupitelstva paralelne znamená koniec funkčného obdobia predchádzajúceho zastupiteľského zboru, čím sa rešpektuje princíp kontinuity pri výkone funkcií obecných orgánov. V prípade ak poslanec odmietne zložiť sľub alebo ho zloží s výhradou automaticky stráca svoj mandát. Zákon v § 25 ods. 2, exaktne definuje niekoľko spôsobov zániku mandátu poslanca obecného zastupitelstva, ktoré vo všeobecnosti nie sú špecifické, nakoľko väčšina z nich má obvyklý charakter pre ukončenie mandátu poslanca zastupiteľského samosprávneho orgánu v demokratickej spoločnosti. Okrem uplynutia funkčného obdobia, odmietnutia zložiť sľub (alebo zloženia s výhradou) zákon vymedzuje nasledovné situácie (§ 25, ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb.):

- dobrovoľné vzdanie sa mandátu;
- v prípade pozbavenia/obmedzenia spôsobilosti na právne úkony;
- v prípade právoplatného odsúdenia za úmyselný trestný čin, alebo právoplatného odsúdenia za trestný čin – ak výkon trestu odňatia slobody nebol podmienčne odložený;
- keďže podmienkou pre uplatnenie pasívneho volebného práva je aj trvalý pobyt v obci v ktorej kandiduje, mandát zaniká aj v prípade zmeny trvalého pobytu mimo územia obce, v ktorej funkciu vykonáva;
- smrťou; zrušením obce;
- inkompatibilita – ak poslanec do 30 dní odo dňa vzniku nezlučiteľnosti funkcií nevykoná právny úkon na odstránenie nezlučiteľnosti funkcií;
- v prípade pasivity, tzn. ak sa v priebehu 1 roka ani raz nezúčastní na zasadnutí zastupitelstva.

V kontexte výkonu mandátu poslanca možno hovoriť o podstatne slabšom prvku osobnej kontroly zo strany nositeľov moci v porovnaní s mandátom starostu. Na rozdiel od hlavy obce (starostu), ktorý reprezentuje individuálny post a obyvatelia obce majú nielen možnosť ho do funkcie zvoliť ale aj odvolať prostredníctvom miestneho referenda, obecné zastupiteľstvo funguje ako kolektívny orgán, ktorého poslanci pri výkone svojej funkcie neuplatňujú imperatívny mandát, tzn., že im nemožno dávať príkazy, resp., že nie sú viazaní príkazmi voličov a tí ich nemôžu kontrolovať ani odvolať.

Podobne ako každý obyvateľ obce aj poslanci majú svoje práva a povinnosti. Medzi ich hlavné povinnosti okrem už spomenutej povinnosti zloženia sľubu na prvom zasadnutí, ktoré zvoláva starosta, patrí aktívna

participácia na zasadnutiach a rokovaníach obecného zastupiteľstva ale aj jeho orgánov, do ktorých boli poslanci zvolení, či už sa jedná o obecnú radu, alebo napr. komisie, pričom sú povinní konať tak aby rešpektovali, obhajovali a preferovali záujmy obce a jej obyvateľov. Medzi ďalšie povinnosti patrí dodržiavanie štatútu obce, rokovacieho poriadku obecného zastupiteľstva a zásad odmeňovania poslancov; informovať na žiadosť voličov o svojej činnosti a činnosti obecného zastupiteľstva; prehlbovanie vedomostí vo vzťahu k funkcii poslanca obecného zastupiteľstva. Na druhej strane každý z nich disponuje právom „*predkladať obecnému zastupiteľstvu a iným orgánom samosprávy obce návrhy; interpelovať starostu a členov obecnej rady; požadovať informácie od riaditeľov právnických osôb, založených obcou, ako aj od podnikateľov v obci, týkajúcich sa ich podnikateľskej činnosti – dôsledkov ich podnikania a pod.; majú právo zúčastňovať sa previerok, kontrol a vybavovania sťažností a petícií*“ (Kováčová, E., 2011, s. 88).

Vyhradená pôsobnosť obecného zastupiteľstva

Z hľadiska pôsobnosti je činnosť obecného zastupiteľstva zameraná na pomerne širokú oblasť záležitostí dotýkajúcich sa života obce:

- 1) *majetková sféra*: ide o prvú dôležitú sféru pôsobnosti, definovanú v § 11, ods. 4, písm. a) zákona o obecnom zriadení, ktorý obecnému zastupiteľstvu priznáva právo určovať zásady hospodárenia a nakladania s majetkom základnej jednotky miestnej samosprávy ako aj štátu, ktorý užíva, resp., ktorý je prenechaný do hospodárenia miestnej samosprávy a tiež schvaľuje najdôležitejšie úkony viažuce sa na tento majetok;
- 2) *ekonomická sféra*: uvedená oblasť zastrešuje právomoci zastupiteľského zboru, napr.:
 - schvaľovať obecný rozpočet a záverečný účet obce;
 - schvaľovať emisiu komunálnych dlhopisov a rozhodovať o výške tohto objemu;
 - rozhodovať o zavedení a zrušení miestnej dane ako aj ukladať miestny poplatok;
 - „*rozhodovať o prijatí úveru alebo pôžičky a o prevzatí záruky za poskytnutie návratnej finančnej výpomoci zo štátneho rozpočtu*“ (§ 11, ods. 4, písm. b) zákona č. 369/1990 Zb.);
 - určiť platu starostu, v zmysle písm. i) a plat hlavného kontrolóra, vrátane schvaľovania jeho odmeny v zmysle písmena j);

- 3) *kontrolná sféra*: súvisí s majetkovou, ekonomickou, ako aj kreačnou oblasťou, nakoľko zastupiteľstvo je orgán:
- ktorý kontroluje nakladanie s majetkom;
 - po schválení obecného rozpočtu jeho činnosť v rámci ekonomickej oblasti nekončí, pretože kontroluje čerpanie finančných prostriedkov;
 - aj činnosť vlastných orgánov a činnosť organizácií rozpočtového a príspevkového charakteru v obci podliehajú kontrole zastupiteľstva;
- 4) *normotvorná sféra*: vychádza z ústavnej úpravy, čl. 68 a čl. 71, ods. 2 Ústavy SR, ktoré ustanovujú, že pri výkone územnej samosprávy ako aj štátnej správy, tzn., v oblasti prenesenej pôsobnosti má obec právomoc vydávať všeobecne záväzné nariadenia. Obecné zastupiteľstvo tiež schvaľuje dôležitý interný normatívny správny akt, resp. interný predpis a tým je štatút obce;
- 5) *kreačná sféra*: obecné zastupiteľstvo má v zmysle § 10 ods. 2 a následne § 11, ods. 4 písm. n):
- právo zriaďovať a zrušovať orgány, či už výkonného, poradného alebo kontrolného charakteru, ktoré sú potrebné na samosprávu obce;
 - ďalej možno pod kreačnú sféru integrovať právomoci definované v rámci písm. j) a l), pretože kolektívny zastupiteľský orgán volí a odvoláva hlavného kontrolóra; „zriaďuje, zrušuje rozpočtové a príspevkové organizácie obce a na návrh hlavy obce – starostu, vymenúva a odvoláva ich riaditeľov; zakladá a zrušuje obchodné spoločnosti a iné právnické osoby a schvaľuje zástupcov obce do ich štatutárnych a kontrolných orgánov“ (§ 11, ods. 4, písm. l) zákona č. 369/1990 Zb.);
- 6) *politicko-organizačná sféra*:
- je vymedzená písm. f), h), o), p), v rámci § 11, ods. 4 zákona o obecnom zriadení, tzn., že obecné zastupiteľstvo je povinné zabezpečovať podmienky pre uplatňovanie priamej demokracie, čo znamená, že vyhlasuje miestne referendum a zvoláva zhromaždenie obyvateľov obce;
 - ďalej v zmysle písmena h) disponuje právom schvaľovať dohody o cezhraničnej kooperácii a členstve územnej jednotky v medzinárodnom združení územných celkov alebo územných orgánov, ako to definuje § 21, ods. 1 tohto zákona;

- udelenie čestného občianstva obce, obecného vyznamenania a cien ako aj ustanovenie symbolov obce patrí do škály ďalších kompetencií kolektívneho zastupiteľského orgánu;
- 7) *vnútorná sféra*: určuje počet členov obecného zastupiteľstva, ktorý sa musí pohybovať v rozmedzí, ktoré stanovuje zákon v závislosti od veľkosti obce vyjadrenej počtom obyvateľov a rovnako do oblasti vnútornej pôsobnosti možno zahrnúť právomoc obecného zastupiteľstva schvaľovať vlastný rokovací poriadok ako aj napr. zásady odmeňovania svojich členov.

Špecifiká rokovania obecného zastupiteľstva

Obecné zastupiteľstvo funguje ako kolektívny orgán, ktorý v zmysle zákona riadne zasadá minimálne raz za 3 mesiace a taktiež sa uplatňuje zásada, podľa ktorej sa zastupiteľstvo schádza podľa potreby, tzn. v závislosti od dôležitosti a akútnosti prerokovávanej problematiky. Každé zasadnutie obecného zastupiteľstva sa riadi určitými pravidlami priebehu, ktoré má právo si zastupiteľský zbor precizovať vo svojom rokovacom poriadku. Vychádzajúc z uvedeného je potrebné vyzdvihnúť, že zákon č. 102/2010 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon o obecnom zriadení modifikoval a spresnil aj niektoré personálne, či procesné pravidlá viažuce sa na rokovanie obecného zastupiteľstva, pričom hneď v § 12 ods. 1 stanovuje, že zasadá v tej územnej jednotke, v ktorej bolo zvolené. Precizácia niektorých časových, personálnych a organizačných pravidiel bola vyvolaná potrebou zabráňovať negatívnym skúsenostiam, ktoré sa objavovali v praxi a smerovali k dysfunkcii obecného zastupiteľstva. Nezriedkavým problémom časového charakteru bolo, že starosta nezvolal zasadnutie zastupiteľstva v intervale ako mu to ukladal zákon, resp. v prípade, ak ho zvolal iný funkcionár, t. j. jeho zástupca, poprípade poverený poslanec, starosta sa ho vôbec nezúčastnil. Iným problémom boli prípady zvolania zastupiteľstva mimo obec, kde bolo zvolené, čo súčasná právna úprava nedovoľuje. V dôsledku medzier v legislatíve vznikali aj procesné nedostatky, kedy starosta ignoroval právo poslancov hlasovať o návrhu programu, o jeho zmenách, neudelil slovo poslancovi, ktorý oň požiadal, alebo poslancovi neumožnil predložiť návrhy zastupiteľstvu a pod., čím sa výrazne blokoval nielen plynulý priebeh rokovania, ale týmto konaním sa priamo ohrozoval chod obce ako aj potreby a záujmy jej obyvateľov. V danom kontexte sa tak novela zákona snaží svojimi precíznejšími ustanoveniami predchádzať podobným situáciám, ktoré

by mohli zamedziť uskutočneniu zasadnutí obecného zastupiteľstva, určuje postup schvaľovania programu ako aj konzekvencie pre starostu obce, ktorý znefunkčňuje činnosť obecného zastupiteľstva.

Obecné zastupiteľstvo rokuje v zbore, pričom je spôsobilé uznášať sa, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých obecných poslancov. Na prijatie uznesenia sa vyžaduje súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných, s výnimkou ak je predmetom hlasovania:

- platnosť zmluvy o zriadení združenia obcí alebo na uskutočnenie konkrétnej činnosti v rámci vnútroštátnej spolupráce obcí;
- voľba a odvolanie hlavného kontrolóra;
- prijatie nariadenia;
- návrh na zmenu programu zasadnutia;
- prelomenie sistačného práva starostu.

Z hľadiska časových lehôt pre zvolanie obecného zastupiteľstva je potrebné diferencovať medzi ustanovujúcim, riadnym a mimoriadnym zasadnutím, pričom pre všetky prípady platí, že ich zvoláva a vedie starosta.

- 1) Ustanovujúce zasadnutie: časový interval pre zvolanie ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva starostom, ktorý bol zvolený v predošlom volebnom období je v zmysle zákona 30 dní od konania volieb. Toto ustanovenie dopĺňa § 12 ods. 3, podľa ktorého *„ak starosta nezvolá zasadnutie obecného zastupiteľstva v danej lehote, zasadnutie obecného zastupiteľstva sa uskutoční 30. pracovný deň od vykonania volieb. Ak starosta nie je prítomný alebo odmietne viesť takto zvolané zasadnutie obecného zastupiteľstva, vedie ho zástupca starostu; ak ani tento nie je prítomný alebo odmietne viesť zasadnutie obecného zastupiteľstva, vedie ho iný poslanec poverený obecným zastupiteľstvom“* (§ 12, ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb.). Doplnením uvedeného paragrafového znenia je plne rešpektovaný princíp kontinuity, ktorý patrí medzi primárne pri obsadzovaní funkcií v miestnej samospráve.
- 2) Riadne zasadnutie obecného zastupiteľstva: zákon definuje minimálne jedno zasadnutie v časovom rozmedzí tri mesiace. V prípade ak si starosta nesplní povinnosť uloženú zákonom zvolať minimálne raz za 3 mesiace zasadnutie zastupiteľstva, zvolá ho iný oprávnený subjekt, tzn. podobne ako v prípade ustanovujúceho zasadnutia je to jeho zástupca alebo obecným zastupiteľstvom poverený poslanec.

- 3) Zákon v § 12 ods. 1 určuje aj maximálne 15 dňovú lehotu pre zvolanie zasadnutia obecného zastupiteľstva a to konkrétne od dňa doručenia žiadosti, za ktorú sa vyslovila aspoň 1/3 poslancov. V danom prípade hovoríme o tzv. mimoriadnom zasadnutí.

Na rozdiel od predchádzajúceho právneho stavu, súčasné zákonné znenie nediferencuje lehoty na zverejnenie návrhu programu zasadnutia, podľa toho či ide o mimoriadne zasadnutie alebo klasickú formu činnosti obecného zastupiteľstva, nakoľko pre všetky platí, že by mal byť zverejnený aspoň 3 dni pred samotným zasadnutím a to na úradnej tabuli a na webovom sídle obce.

Novela zákona tiež určuje postup schvaľovania návrhu programu zasadnutia, ktorý sa schvaľuje hneď na začiatku zasadnutia a zavádza ustanovenie, ktoré v § 12 ods. 5 definuje, čo v prípade ak starosta odmietne dať hlasovať o programe, či jeho zmene a následne v ods. 6 určuje následky pre starostu, ktorý svojím konaním zabránil poslancovi vyjadriť sa k prerokovávanému bodu programu. V oboch prípadoch starosta stráca právo ďalej viesť zasadnutie a nastupuje iný oprávnený funkcionár, t. j. zástupca starostu, alebo poverený poslanec.

Na záver konštatujeme, že novela zákona o obecnom zriadení (zákon č. 102/2010 Z. z.) tak zabránila možnosti vzniku niektorých situácií paralyzujúcich chod miestnej samosprávy, ktoré boli vyvolané častokrát nespôsobilosťou a nechotou obligatórnych orgánov kooperovať a komunikovať. Reakcie na vyššie zmienené problémy v aplikačnej praxi, možno sumarizovať prostredníctvom legislatívneho spresnenia nasledovne:

1. „*Obecné zastupiteľstvo zasadá v obci, v ktorej bolo zvolené*“ (§ 12, ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb.). Dnešná právna úprava tak zabráňuje vzniku podobných situácií, kedy starosta zvolal zasadnutie mimo obec;
2. Čo v prípade, ak starosta do 30 dní od konania volieb nezvolá ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva? Napriek tomu sa „*zasadnutie obecného zastupiteľstva uskutoční 30. pracovný deň od vykonania volieb*“ (§ 12, ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb.). Rovnaký prípad sa týka aj mimoriadneho zasadnutia: Čo v prípade, ak starosta nezvolá zasadnutie do 15 dní od doručenia žiadosti minimálne 1/3 poslancov? Napriek tomu sa „*zasadnutie obecného zastupiteľstva uskutoční 15. pracovný deň od doručenia žiadosti na jeho konanie*“ (§ 12, ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb.);

3. Čo v prípade, ak starosta nezvolá zasadnutie aspoň raz za 3 mesiace (riadne zasadnutie)? Zvolá ho zástupca starostu alebo iný poslanec poverený zastupiteľstvom;
4. Čo v prípade, ak starosta nebude prítomný alebo odmietne viesť ustanovujúce, riadne alebo mimoriadne zasadnutie obecného zastupiteľstva? Vedie ho ten kto ho zvolal – zástupca starostu alebo iný poslanec poverený zastupiteľstvom;
5. Čo v prípade, ak by starosta neumožnil členom obecného zastupiteľstva hlasovať o návrhu programu zasadnutia či o jeho zmene? Automaticky stráca právo viesť zasadnutie obecného zastupiteľstva;
6. Čo v prípade, ak starosta odignoruje poslanca, ktorý sa chce vyjadriť k prerokovávanému bodu programu tým, že mu neudelí slovo? Platí to, čo v predchádzajúcom prípade, tzn., že stráca právo ďalej viesť zasadnutie a supluje ho zástupca starostu alebo iný poverený poslanec obecného zastupiteľstva.

Rokovanie počas krízovej situácie

Pandémia Covid-19 ovplyvnila aj rokovanie obecného zastupiteľstva, pričom aj keď zákon č. 73/2020 Z. z. s účinnosťou od 9. 4. 2020 určil v § 30f, ods. 1 novejely zákona neplynutie časových lehôt v prípade uskutočnenia miestneho referenda na základe petície obyvateľov, zasadnutia obecnej rady a vyhlásenia a uskutočnenia voľby hlavného kontrolóra, do frekvencie a plynutia lehôt zasadnutia obecného zastupiteľstva nezasiahol, z čoho vyplýva, že aj v čase krízovej situácie zastupiteľstvu nezanikla zákonná povinnosť zasadať podľa potreby, avšak minimálne raz za 3 mesiace. Počas krízovej situácie bolo možné rokovať:

- a) *štandardne*: za prítomnosti poslancov obecného zastupiteľstva, avšak za predpokladu dodržiavania epidemiologických požiadaviek nariadených Úradom verejného zdravotníctva SR;
- b) *videokonferenciou*: alebo inými prostriedkami komunikačnej technológie – v danom prípade je obec povinná vyhotoviť obrazovo-zvukový alebo zvukový záznam a do 48 hod. po skončení rokovania, zverejniť tento záznam na webovom sídle (ak ho obec má) a do 5 dní v podobe zápisnice na úradnej tabuli a na webovom sídle (ak ho obec má), čím sa zabezpečuje podmienka verejnosti;
- c) *per rollam*: § 30f, ods. 3 berie do úvahy aj možnosť prijatia uznesenia korešpondenčným hlasovaním v listinnej podobe alebo prostredníctvom

elektronickej pošty cez e-mailové adresy poslancov, ak nie je možné zabezpečiť rokovanie zastupiteľstva videokonferenciou alebo inými prostriedkami komunikačnej technológie. Touto formou hlasovania však nie je možné prijať uznesenie v nasledovných veciach:

- „koncesnej zmluvy na uskutočnenie stavebných prác alebo koncesných zmlúv na poskytnutie služby uzatvorenej podľa osobitného predpisu; priameho predaja podľa osobitného predpisu; prevodu majetku obce alebo nájmu majetku obce z dôvodu hodného osobitného zreteľa podľa osobitného predpisu; obchodnej verejnej súťaže; dobrovoľnej dražby; prijatia investičného úveru; prevodu hnutelnej veci nad hodnotu určenú osobitným predpisom; prenájmu majetku obce na dobu neurčitú alebo na dobu určitú na čas dlhší ako tri mesiace s výnimkou prenájmu nájomného bytu; kúpy majetku do vlastníctva obce, ak je ku kúpe potrebný súhlas obecného zastupiteľstva s výnimkou obstarania majetku vyplývajúceho z implementácie projektu financovaného z európskych štrukturálnych a investičných fondov“ (§ 30f, ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb.).

2.3. Vzájomné vzťahy medzi starostom a obecným zastupiteľstvom

Miestna samospráva sa ako najnižšia úroveň verejnej správy vyznačuje spleťosťou viacerých vzťahov a vzájomných interakcií jednak medzi poslancami hlavného kolektívneho rozhodovacieho orgánu – obecného zastupiteľstva, medzi poslancami a hlavným reprezentantom obce navonok – starostom, medzi zamestnancami a starostom, ktorý reprezentuje ich zamestnávateľa, medzi volenými funkcionármi a občanmi a pod. V kontexte uvedených vzťahov sa ako kľúčovým indikátorom prosperity a efektivity fungovania samosprávneho spoločenstva ukazuje práve schopnosť spolupráce medzi obligatónnymi orgánmi obce, t. j. starostom a obecným zastupiteľstvom. Skúsenosti z praxe sú častokrát dôkazom nezákonného zasahovania do kompetenčnej pôsobnosti jedného či druhého obligatónneho orgánu obce, čo v konečnom dôsledku paralyzuje činnosť miestnej samosprávy a plodí nezdravé, deštruktívne vzťahy.

Každý novozvolený starosta sa ujíma svojej funkcie až zložením sľubu na ustanovujúcom zasadnutí obecného zastupiteľstva, pričom úlohou tohto zasadnutia je vytvoriť podmienky na zloženie starostovho sľubu, ktorý sa prijíma a berie na vedomie formou uznesenia. Voľnosť právnej úpravy je v danom kontexte badateľná predovšetkým z dôvodu nereagovania

na defekty demokracie. Ide o to, že uznesenie je prijaté ak zaň hlasuje nadpolovičná väčšina prítomných poslancov zastupiteľského zboru, čo sa v praxi ukázalo ako problém, nakoľko ako už bolo uvedené, stávalo sa, že poslanci sa takého ustanovujúceho zasadnutia nezúčastnili, poprípade ho zámerne opustili, čím znemožnili starostovi splniť si jeho zákonnú povinnosť. Takéto konanie v podstate neguje obyvateľov ako nositeľov moci v podmienkach miestnej samosprávy. Dôležité je vyzdvihnúť, že *„jedno z legislatívnych pravidiel, ktorého rešpektovanie úzko súvisí s obsahovou podstatou právneho štátu spočíva v tom, aby žiaden zákon (právny predpis) neprípúšťal situácie, resp. ich vznik, ktoré ohrozujú východiskové princípy demokratického konštitucionalizmu (a v tomto prípade sú ohrozené 2: princíp demokracie a princíp územnej samosprávy)“* (Palúš – Jesenko – Krunková, 2010, s. 127). Do značnej miery by sa uvedenému problému dalo predchádzať zákonným definovaním konzekvencií vo vzťahu k poslancom, ktorí by sa bez vážnych dôvodov ustanovujúceho zasadnutia nezúčastnili.

Vyššie spomenutý problém absencie poslancov vo všeobecnosti znemožňuje rokovanie zastupiteľského zboru, ktoré je v zmysle zákona podmienené prítomnosťou nadpolovičnej väčšiny všetkých jeho členov. Ak sa podobné javy, akými sú predčasné odchody zo zasadnutia, neprítomnosť na zasadnutí alebo napr. aj zdržanie sa hlasovania pravidelne opakujú, dochádza k systematickému blokovaniu činnosti obecného zastupiteľstva, čo v konečnom dôsledku negatívne ovplyvňuje samosprávny chod a dôsledky pocítia obyvatelia obce. Tieto praktiky sú neraz motivované za účelom demonštrovať neschopnosť starostu. Legislatívna úprava by mala byť striktnnejšia v tom zmysle slova, že by riešila akútnosť paralyzovania chodu zastupiteľstva, napríklad definovaním inštitútu rozpustenia obecného zastupiteľstva v prípade, že by zastupiteľský zbor nerozhodol v niektorých vybraných veciach patriacich do jeho vyhradenej pôsobnosti (§ 11, ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb.) v istej, zákonom určenej lehote. Takýmto spôsobom by sa zabráňovalo situáciám, kedy by zastupiteľstvo nebolo spôsobilé schváliť napr. miestny rozpočet a celý proces by sa oddialil, alebo by sa predĺžila procesná stránka schvaľovania ponuky investora s novými pracovnými príležitosťami pre samosprávu a pod.

Tým, že sa v podmienkach SR neuplatňuje nepriama voľba starostu, ako je to napríklad v prípade ČR, môže dôjsť k mareniu výkonu moci tým, že poslanci obecného zastupiteľstva úmyselne nepodporia návrhy starostu, čím sa stávajú pravidelne nepriechodnými.

Prejavý nefunkčného vzťahu medzi starostom a obecným zastupiteľstvom sú vyjadrením kontraproduktívneho správania, kedy kolektívny zastupiteľský zbor pravidelne odmieta návrhy starostu, alebo obecného úradu bez akejkolvek vecnej argumentácie. V opačnom prípade to môže byť práve starosta, ktorý odmieta stanoviská miestnych poslancov a direktívne vedie a smeruje zasadnutia obecného zastupiteľstva k takým rozhodnutiam, ktoré on sám považuje za správne, v dôsledku čoho môžu poslanci rezignovať, odignorovať účasť na zasadnutiach alebo nebyť na nich aktívni. Dysfunkčnosť samosprávneho chodu zapríčinená neschopnosťou kooperácie starostu a obecného zastupiteľstva má do veľkej miery pôvod v neznalosti zákonných pravidiel a ich vzájomných pozícií, či v zlej interpretácii jednotlivých pôsobností obligatórných orgánov obce, pričom vzájomné postavenie oboch orgánov je rovnocenné.

Starosta vo vzťahu k obecnému zastupiteľstvu

Starosta je najvyšším výkonným orgánom obce, ale nie výkonným orgánom obecného zastupiteľstva, čo znamená, že tak starosta ako aj obecné zastupiteľstvo majú zákonom vymedzené svoje postavenie a zastupiteľstvo nedisponuje právom ukladať starostovi úlohy v zmysle povinnosti niečo vykonať v určenej lehote. Starosta má nezávislé postavenie, čo ale nevyplýva z vzájomných vzťahov medzi starostom a zastupiteľstvom. Demonštrovať to môžeme prostredníctvom sistačného práva starostu, ktoré dáva starostovi právo pozastaviť výkon uznesenia zastupiteľstva, ak má za to, že nie je v súlade so zákonom, resp. mu odporuje, poprípade ak by malo byť pre obec nevýhodné. Starosta tak disponuje právom v lehote do 10 dní od jeho schválenia poslancami, uznesenie nepodpísať. V zmysle nenovelizovaného zákona, mohli poslanci obecného zastupiteľstva aj napriek sistácii starostu potvrdiť toto uznesenie a to v prípade ak za uznesenie opätovne zahlasovala 3/5 väčšina všetkých poslancov, pričom sa tak muselo uskutočniť do 2 mesiacov od schválenia uznesenia zastupiteľstvom. Novela zákona č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení s účinnosťou od 1. apríla 2018, neruší proces uplatnenia sistačného práva, len v § 13 ods. 8 predlžuje lehotu na potvrdenie pozastaveného uznesenia obecného zastupiteľstva starostom na 3 mesiace, nakoľko zákonná úprava jasne hovorí „*ak bol výkon uznesenia obecného zastupiteľstva podľa odseku 6¹ pozastavený, môže obecné zastupiteľstvo toto uznesenie trojpätinovou väčšinou hlasov všetkých poslancov potvrdiť; ak*

1 To znamená, že starosta ho v lehote do 10 dní nepodpísal.

obecné zastupiteľstvo uznesenie nepotvrdí do troch mesiacov od jeho schválenia, uznesenie stráca platnosť“ (§ 13, ods. 8 zákona č. 369/1990 Zb.). Predĺženie lehoty reflektuje pravidelné zasadnutie obecného zastupiteľstva, ktoré zasadá aspoň raz za 3 mesiace.

Obecné zastupiteľstvo vo vzťahu k starostovi

Na druhej strane obecné zastupiteľstvo vo vzťahu k starostovi je oprávnené vyhlásiť miestne referendum o jeho odvolaní. Vychádzajúc zo zákonnej úpravy, obecné zastupiteľstvo môže vyhlásiť miestne referendum v prípade dôležitých otázok vo vzťahu k rozvoju obce, chodu obce a v jednom prípade odvolania starostu a to vtedy, pokiaľ nie je spôsobilý vykonávať svoju funkciu, poprípade je neprítomný po dobu viac ako 6 mesiacov. Zastupiteľstvu v daných prípadoch nie je uložená povinnosť jeho vyhlásenia, tzn., že hovoríme o fakultatívnom miestnom referende.

Ak nastane niektorá zo situácií vymedzených v § 11a ods. 1 zákona o obecnom zriadení, z dikcie zákona vyplýva, že za splnenia zákonom stanovených podmienok nemá obecné zastupiteľstvo inú možnosť, len povinnosť vyhlásiť miestne referendum. Opakujeme, že ide o prípady: zlúčenia, rozdelenia, zrušenia obce alebo zmenu jej názvu; vo veci odvolania starostu; ak o to petičnou formou požiada minimálne 30 % oprávnených voličov, pričom musia byť splnené všetky náležitosti tak ako to stanovuje zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve; a v zmysle písmena d) a e) § 11a ods. 1, v prípade zmeny označenia obce, alebo ak to stanovuje osobitný zákon.

V súvislosti s miestnym referendom je potrebné zmieniť sa o zmenách, ktoré priniesla novela zákona č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení s účinnosťou od 1. apríla 2018.

Prvou, zmenou je precizácia postupu pred samotným konaním referenda, v zmysle väčšej voľnosti obce pri oznámení o vyhlásení referenda. § 11a v ods. 7 nenariaďuje, že oznámenie o vyhlásení miestneho referenda sa musí doručiť každému obyvateľovi obce, ktorý má právo hlasovať v referende (tzn. oprávnenému voličovi), pretože „*obec najneskôr 15 dní pred dňom konania miestneho referenda zverejní oznámenie o vyhlásení miestneho referenda na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce, ako aj iným spôsobom, ktorý určí obecné zastupiteľstvo*“ (§ 11a, ods. 7 zákona č. 369/1990 Zb.). Uvedený postup smeruje k finančnej úspore, nakoľko sa javí postačujúce zverejnenie oznámenia na úradnej tabuli a tiež na webovom sídle obce, pričom toto oznámenie musí obsahovať informácie o dátume schválenia

uznesenia obecného zastupiteľstva o vyhlásení miestneho referenda alebo o dátume doručenia petície, o otázke, resp. otázkach, ktoré sú predmetom referenda, o mieste, dátume a čase jeho konania a o spôsobe úpravy hlasovacieho lístka. Zároveň ale zákon nezakazuje, a teda umožňuje informovať všetkých obyvateľov obce, ktorí majú minimálne 18 rokov o konaní miestneho referenda dorúčením tohto oznámenia, čo znamená, že obce môžu pokračovať v doposiaľ zaužívanom postupe. Obecné zastupiteľstvo môže zvoliť aj oznámenie formou miestneho rozhlasu alebo formou miestnej tlače. Podmienkou pre platnosť miestneho referenda naďalej ostáva účasť minimálne polovice oprávnených voličov, pričom rozhodnutie musí byť prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov zúčastnených, tak ako to definuje § 11a ods. 8, ktorý sa po novele precizoval, pretože v zmysle druhej vety nie obecné zastupiteľstvo, ale obec vyhlási výsledky miestneho referenda a to tak na úradnej tabuli obce ako aj na webovom sídle. Lehota je nezmenená, nakoľko obec má 3 dni od doručenia zápisnice o výsledkoch hlasovania, na vyhlásenie výsledkov uvedeným spôsobom.

Druhá zmena je zásadná, nakoľko sa dotýka odvolania starostu. V znení zákona pred novelou bolo obecné zastupiteľstvo povinné vyhlásiť referendum vo veci odvolania starostu v prípade predloženej petície, o ktorú žiadalo aspoň 30 % oprávnených voličov alebo ak výkon starostu nebol v súlade so zákonom, ak porušil Ústavu SR, zákony či zanedbával svoje povinnosti.² Terajšia úprava pripúšťa len petičnú formu zmienenú v § 13a, ods. 3 písm. a) a vypúšťa obligatórne vyhlásenie referenda o odvolaní starostu v prípade hrubého porušenia zákona, čím odoberá právomoc doposiaľ pripadajúcu na poslancov obecného zastupiteľstva, ktorí návrh v danej veci museli potvrdiť nadpolovičnou väčšinou všetkých členov. Tvorcovia novely argumentujú, že pôvodné ustanovenie spôsobovalo problémy súvisiace s nejednoznačným výkladom, keďže nebolo celkom jasné, čo sa považuje za hrubé zanedbávanie povinností ako aj problémy tzv. „objektivity,“ nakoľko uvedené skutočnosti (hrubé, alebo pravidelné zanedbávanie povinností, porušenie Ústavy SR a iných všeobecne záväzných právnych predpisov) posudzovali poslanci obecného zastupiteľstva, čo nemožno považovať za adekvátne riešenie z hľadiska objektivity. Takýmto spôsobom sa podľa zástancov vypustenia uvedeného dôvodu na obligatórne vyhlásenie referenda, doposiaľ vytvárala možnosť pre účelové využitie tohto mechanizmu v neprospech starostu.

2 Návrh muselo obecné zastupiteľstvo schváliť absolútnou väčšinou svojich členov.

Základné diferencovanie pôsobností zastupiteľstva a starostu je kvalitatívne a z toho je definovaná aj obsahová pôsobnosť každého obligatórneho orgánu. Do pôsobnosti obecného zastupiteľstva spadá rozhodovanie o základných otázkach života obce, ktoré exaktne popisuje § 11, ods. 4 písm. a–q, pričom starosta je v súlade s § 13 najvyšším výkonným orgánom obce, čo znamená, že má nielen pôsobnosť ale aj zodpovednosť za chod výkonných zložiek miestnej samosprávy, t. j. napr. obecný úrad, miestna polícia a pod. Poznanie a pochopenie jednotlivých pravidiel, ktoré upravujú poslanie a kompetencie starostu a zastupiteľstva je základným predpokladom pre budovanie zdravých vzťahov medzi nimi, čo v neposlednom rade smeruje k podpore plynulého samosprávneho chodu. Drvivá väčšina kompetenčne nejasných alebo sporných situácií má riešenie práve v spomenutom § 11 a § 13 zákona a obecnom zriadení. Pokiaľ bude deliaca hranica pôsobnosti prekračovaná a zastupiteľstvo sa rozhodne uzurpovať si právomoci starostu, alebo naopak starosta bude nepretržite zasahovať do kompetencií zastupiteľstva, potom možno očakávať negatívne tendencie vývoja základnej jednotky miestnej samosprávy, ktoré sa dotknú aj samotných obyvateľov, ktorí si uvedené orgány zvolili. Preto silným ex ante inštrumentom ako sa vyhnúť a zabrániť kontraproduktívnemu správaniu v zmysle presahovania hraníc svojej pôsobnosti a zbytočným sporom je znalosť a poznanie zákonného rámca definujúceho postavenie a pôsobnosť obligatórnych orgánov obce, ktorých rovnocenný status predpokladá princíp rešpektu a kooperácie.

Zopakovanie na záver 2. kapitoly:

1. *Definujte postavenie starostu a obecného zastupiteľstva v subsysteme miestnej samosprávy.*
2. *Definujte prípady zániku/straty mandátu starostu a poslanca obecného zastupiteľstva.*
3. *Definujte kompetencie/oblasti, o ktorých rozhoduje obecné zastupiteľstvo.*
4. *Definujte špecifiká ustanovujúceho, riadneho a mimoriadneho zasadnutia obecného zastupiteľstva.*
5. *Vysvetlite dosahy zákona č. 102/2010 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon o obecnom zriadení na rokovanie obecného zastupiteľstva.*
6. *Vysvetlite dosahy pandemickej situácie na rokovanie obecného zastupiteľstva.*
7. *Vysvetlite podstatu sistačného práva starostu.*
8. *Definujte prípady pre obligatórne a fakultatívne vyhlásenie miestneho referenda.*

3. PODMIENKY OBSADZOVANIA POSTOV VRCHOLNÝCH PREDSTAVITEĽOV MIESTNEJ SAMOSPRAVY

3.1. Voľby do obecného zastupiteľstva a voľby starostu – podmienky registrácie nezávislého kandidáta

Voľby do orgánov samosprávy obcí, tzv. komunálne voľby sa podobne ako každý iný druh volieb riadia zákonným rámcom, ktorý definuje presné pravidlá vo vzťahu k danému typu volieb. V kontexte uvedeného je relevantným zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov ako aj zákon určujúci pravidlá vedenia a financovania volebných kampaní, t. j. zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov, ktorý sa vo svojom znení uplatnil prvýkrát pre posledné novembrové komunálne voľby 2018.

Základné charakteristické črty volieb sú obsiahnuté v ustanovení zákona pojednávajúcom o primárnych zásadách volebného práva, v zmysle ktorých sa voľby realizujú na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním:

- Všeobecnosť: Ústava SR priznáva právo hlasovať vo voľbách každému, kto disponuje aktívnym volebným právom (t. j. právo voliť, ktoré sa viaže na každého obyvateľa SR (občan SR aj cudzinec), ktorý má v obci, mestskej časti mesta Bratislava a Košice trvalý pobyt a minimálne 18 rokov – t. j. volič³) a o zvolenie má právo sa uchádzať každý kandidát, ktorý spĺňa podmienky určené pre pasívne volebné právo (t. j. právo byť volený, ktorým disponuje každý volič, u ktorého nenastali žiadne

3 Prekážkou pre uplatnenie aktívneho volebného práva (práva voliť) je v súlade s § 4 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany verejného zdravia.

prekážky vo výkone volebného práva⁴ v prípade obsadzovania postov poslancov, pričom v prípade postu starostu či primátora je veková hranica na úrovni minimálne 25 rokov).

- Rovnosť: je vyjadrením rovnakej váhy hlasu voliča s rovnakým účinkom, pričom všetci oprávnení voliči majú rovnaké právne postavenie.
- Priamosť: neznamená len uplatnenie priameho mechanizmu voľby starostu a poslancov obecného zastupiteľstva obyvateľmi mesta/obce, ale aj to, že každý volič vykonáva voľbu vo svojom vlastnom mene a jeho voľba má priamy účinok na volebný výsledok.

Voľby do obecného zastupiteľstva

Každý kandidát, ktorý má záujem uchádzať sa v komunálnych voľbách o post poslanca obecného zastupiteľstva je povinný splniť niekoľko zákonom stanovených podmienok, umožňujúcich jeho kandidatúru. Nezávislí kandidáti na funkciu poslanca obecného zastupiteľstva majú povinnosť:

- 1) podať kandidátnu listinu osobne zapisovateľom miestnych volebných komisií, pričom kandidát musí dbať na to, aby kandidátna listina bola doručená ustanoveným spôsobom, tzn. v listinnej podobe, osobne zapisovateľovi⁵ miestnej volebnej komisie a v rámci stanovenej lehoty, tzn. najneskôr 60 dní pred dňom uskutočnenia komunálnych volieb. Kandidátne listiny, doručené po uvedenej časovej lehote, poprípade nedoručené v súlade so stanoveným spôsobom, nie sú predmetom záujmu miestnej volebnej komisie a teda komisia na ne neprihliada a bližšie ich nepreskúmava.

Kandidátna listina okrem čísla volebného obvodu, obsahuje niekoľko osobných údajov uchádzača o funkciu poslanca obecného zastupiteľstva v rozsahu: meno, priezvisko, akademický titul, dátum narodenia, adresa trvalého pobytu, údaje o zamestnaní v čase podania kandidátnej listiny a vlastnoručný podpis kandidáta, tak ako to vymedzuje § 171, ods. 7 zákona č. 180/2014 Z. z.

Zároveň je dôležité zdôrazniť obsahové znenie ods. 11 paragrafu obsahovo pojednávajúceho o kandidátnych listinách, v zmysle ktorého

4 Legislatívne znenie § 6 zákona č. 180/2014 Z. z., exaktne definuje situácie, ktoré sú bariérou pre právo byť volený. V danom prípade je prekážkou pre uplatnenie pasívneho volebného práva poslanca alebo starostu výkon trestu odňatia slobody, odsúdenie za úmyselný trestný čin, ak odsúdenie nebolo zahladené a pozbavenie spôsobilosti na právne úkony.

5 Meno zapisovateľa, telefónne číslo a úradné hodiny sa zverejnia na úradnej tabuli obce, alebo na webovom sídle, pokiaľ ním obec disponuje.

„kandidát pre voľby do toho istého obecného zastupiteľstva môže kandidovať iba v 1 volebnom obvode“ (§ 171, ods. 11 zákona č. 180/2014 Z. z).

- 2) Nevyhnutnou súčasťou kandidátnej listiny je prehlásenie kandidáta o súhlase s jeho kandidatúrou, v ktorom ďalej vlastnoručným podpisom potvrdzuje, že nie je kandidátom na inej kandidátnej listine, a že mu nie sú známe prekážky, ktoré by zabraňovali jeho voliteľnosti.
- 3) Rovnako podstatnou súčasťou každej kandidátnej listiny a zároveň základným predpokladom pre splnenie podmienok pre úspešnú registráciu je podpisová listina, ktorou voliči s trvalým pobytom v obci, podporujú len jedného kandidáta s trvalým pobytom v obci. Každá podpisová listina s priebežne číslovanými podpisovými hárkami obsahuje nasledovné zákonom definované štandardy:

Informácie o kandidátovi	Informácie o voličoch (podporujúcich kandidatúru)
<i>meno, priezvisko, akademický titul</i>	<i>meno, priezvisko</i>
<i>dátum narodenia</i>	
<i>adresa trvalého pobytu</i>	
	<i>podpis voliča</i>

Čo je špecifické, ale zároveň exaktne zákonom definované, je minimálny počet podpisov pre kandidatúru, ktorý je determinovaný veľkosťou územnej jednotky, vyjadrenou populačným aspektom. Z uvedeného vyplýva, že v závislosti od počtu obyvateľov danej obce je určená spodná hranica počtu podpisov voličov, podporujúcich kandidáta obce. V súlade s § 171, ods. 9 zákona č. 180/2014 Z. z., obec zverejní počet obyvateľov najneskôr 85 dní pred dňom realizácie komunálnych volieb.

Počet podpisov pre kandidatúru nezávislého kandidáta na funkciu poslancu obecného zastupiteľstva alebo starostu obce (pre posledné komunálne voľby v roku 2018):

- do 50 obyvateľov: 10 podpisov
- 51–100 obyvateľov: 20 podpisov
- 101–500 obyvateľov: 40 podpisov
- 501–2000 obyvateľov: 100 podpisov
- 2 001–20 000 obyvateľov: 200 podpisov

- 20 001 – 100 000 obyvateľov: 500 podpisov
- nad 100 000 obyvateľov: 1 000 podpisov

Skutočnosť, že nezávislý kandidát sa uchádza o funkciu poslanca obecného zastupiteľstva neznamená, že kandidát nemá právo uchádzať sa aj o post starostu. Kandidát tak v danom prípade môže predložiť spoločnú podpisovú listinu, z ktorej ale musí byť zrejmé, že uplatňuje svoje pasívne volebné právo do oboch obligatórnych orgánov obce. Spoločnú podpisovú listinu v originálnej podobe priloží ako súčasť k jednej kandidátnej listine a k druhej kandidátnej listine postačí jej fotokópia.

Volby starostu

Rovnako aj kandidát na post starostu obce je povinný splniť podobné zákonom stanovené predpoklady a požiadavky:

- 1) Kandidát musí mať trvalý pobyt v obci a minimálne 25 rokov, čo je podmienka pasívneho volebného práva.
- 2) Jeho povinnosťou je doručiť kandidátnu listinu osobne zapisovateľovi miestnej volebnej komisie a to v stanovenej lehote najneskôr 60 dní pred dňom uskutočnenia komunálnych volieb.
- 3) Súčasťou kandidátnej listiny nezávislého kandidáta, ktorá obsahuje meno, priezvisko, titul, dátum narodenia, zamestnanie, ktoré vykonáva v čase podania kandidátnej listiny, adresu trvalého pobytu a podpis kandidáta je:
 - v súlade s § 176, ods. 7 zákona č. 180/2014 Z. z., vyhlásenie kandidáta, ktorý svojím podpisom prehlasuje, že súhlasí s kandidatúrou, že ne kandiduje na inej kandidátnej listine a že mu nie sú známe prekážky uplatnenia jeho pasívneho volebného práva, tzn. práva byť volený.
 - Podpisová listina, t. j. listina podpísaná voličmi s trvalým pobytom v obci, v ktorej sa kandidát uchádza o post starostu, pričom platia rovnaké náležitosti ako v prípade podpisovej listiny nezávislého kandidáta do obecného zastupiteľstva.
 - Počet podpisov na podpisovej listine je rovnako ako v prípade záujemcu o post poslanca obecného zastupiteľstva determinovaný veľkosťou obce, vyjadrenej populačným aspektom, tzn., že záleží od počtu obyvateľov⁶ obce tak, ako bolo prezentované vyššie.

⁶ Zo zákona vyplýva pre obec povinnosť zverejniť počet obyvateľov najneskôr 85 dní pred dňom realizácie komunálnych volieb.

O niečo špecifickejšia situácia je v hlavnom meste SR Bratislava a v meste Košice, nakoľko oprávnení voliči dostávajú až štyri hlasovacie lístky a to hlasovací lístok pre voľby: do miestneho zastupiteľstva, do mestského zastupiteľstva, starostu mestskej časti a primátora mesta.

Do mestského zastupiteľstva má právo uchádzať sa o mandát obyvateľ mesta, ktorý má trvalý pobyt v niektorej z mestských častí, pričom kandidát môže kandidovať v ktoromkoľvek volebnom obvode na území mesta bez ohľadu na miesto trvalého pobytu. Kandidát, ktorý využije toto právo sa môže uchádzať aj o funkciu v miestnom zastupiteľstve, pričom podmienkou je opäť kandidátna listina, so všetkými už vyššie uvedenými náležitosťami, ktorú nezávislý kandidát podáva v lehote najneskôr do 60 dní pred dňom komunálnych volieb bud:

- zapisovateľovi miestnej volebnej komisie, v prípade ak sa jedná o kandidátnu listinu pre voľby do miestneho zastupiteľstva alebo starostu mestskej časti,
- alebo zapisovateľovi mestskej volebnej komisie, ak ide o kandidátnu listinu pre voľby do mestského zastupiteľstva alebo primátora mesta.

Rovnako aj v uvedenom prípade platí možnosť podať spoločnú podpisovú listinu a to vtedy, ak kandidát kandiduje súčasne na poslanca miestneho zastupiteľstva a starostu mestskej časti, alebo poslanca mestského zastupiteľstva a primátora mesta, pričom z podpisovej listiny musí byť zrejmé, že sa uchádza o mandát do dvoch orgánov.

3.2. Volby do obecného zastupiteľstva a voľby starostu – podmienky registrácie straníckych kandidátov

Volby do obecného zastupiteľstva

Nielen nezávislý kandidát ale aj politická strana/hnutie (ďalej len „politická strana“), ktorá je registrovaná podľa zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov, môže podať kandidátnu listinu, pričom za účelom volieb sa nevylučuje ani sformovanie koalície, ktorá podáva spoločnú kandidátnu listinu. Na rozdiel od nezávislého kandidáta, ktorý doručuje kandidátnu listinu osobne zapisovateľovi miestnej volebnej komisie, politická strana ju rovnako v písomnej forme a rovnako v lehote najneskôr 60 dní pred dňom uskutočnenia volieb doručuje prostredníctvom splnomocnenca.

- 1) Kandidátna listina politickej strany/koalície obsahuje uvedené náležitosti (§ 171, ods. 4 zákona č. 180/2014 Z. z.):
 - a) názov politickej strany alebo názvy jednotlivých strán v rámci koalície spolu s číslom volebného obvodu,
 - b) zoznam kandidátov, ktorý je tvorený rozsahom údajov: meno, priezvisko, titul, dátum narodenia kandidáta, zamestnanie kandidáta v čase podania kandidátnej listiny, adresa trvalého pobytu kandidáta, arabské čísla pri všetkých kandidátoch určujúce ich poradie na kandidátnej listine,
 - v prípade politickej strany sú potrebné aj údaje o osobe, oprávnenej konať v mene politickej strany a to konkrétne: meno, priezvisko, funkcia, podpis osoby spolu s odtlačkom pečiatky politickej strany,
 - v prípade koalície ide o rozsah údajov totožný s rozsahom údajov vyžadovaných pri kandidátnej listine politickej strany, avšak kandidátna listina koalície musí obsahovať tieto údaje o oprávnenej osobe za každú jednu politickú stranu tvoriacu koalíciu a rovnako aj pečiatky všetkých politických strán.
- 2) Nevyhnutnou súčasťou kandidátnej listiny politickej strany /koalície je podobne ako v prípade nezávislých kandidátov, avšak bez podpisovej listiny:
 - a) vyhlásenie každého kandidáta, ktorý svojim podpisom vyjadruje súhlasné stanovisko k svojej kandidatúre a prehlasuje, že nekandiduje na inej kandidátnej listine a že nenastali žiadne prekážky v uplatnení jeho pasívneho volebného práva,
 - b) oznámenie o určení splnomocnenca politickej strany/koalície a jeho náhradníka, v rozsahu osobných údajov: meno, priezvisko a adresa, na ktorú je možné doručiť písomnosti, pričom tieto funkcie sú nezlučiteľné so statusom kandidáta a s funkciou zapisovateľa miestnej volebnej komisie.

Dôležité je poznamenať, že politická strana/koalícia nemôže na kandidátnej listine uviesť viac kandidátov ako je počet poslancov, ktorí majú byť v príslušnom volebnom obvode zvolení do obecného zastupiteľstva a zároveň zdôrazniť, že *„ak sa volia poslanci obecného zastupiteľstva v dvoch alebo viacerých volebných obvodoch, môže politická strana alebo koalícia podať kandidátnu listinu v každom volebnom obvode. Ak podáva politická strana kandidátnu listinu v jednom volebnom obvode samostatne, nemôže v ďalšom volebnom obvode pre voľby do toho istého obecného zastupiteľstva podať*

kandidátnu listinu v rámci koalície; ak podáva politická strana kandidátnu listinu v rámci koalície, môže v ďalšom volebnom obvode pre voľby do toho istého obecného zastupiteľstva podať kandidátnu listinu len v rámci tej istej koalície“ (§ 171, ods. 3 zákona č. 180/2014 Z. z.). Potom, ako bola kandidátna listina podaná, už nie je možné dopĺňať ju o ďalších kandidátov ani modifikovať poradie kandidátov.

Voľby starostu

- 1) Kandidátna listina politickej strany/koalície pre voľby starostu obce je súpisom veľmi podobných informácií uvádzaných na kandidátnej listine politickej strany/ koalície pre voľby do obecného zastupiteľstva, tzn., že kandidátna listina, na ktorej môže politická strana/koalícia uviesť iba jediného kandidáta, musí v súlade s § 176, ods. 3 zákona č. 180/2014 Z. z. obsahovať:
 - a) názov politickej strany (v prípade koalície názvy všetkých politických strán tvoriacich koalíciu),
 - b) údaje o kandidátovi v rozsahu: meno, priezvisko, titul, dátum narodenia kandidáta, zamestnanie kandidáta v čase podania kandidátnej listiny, adresa trvalého pobytu kandidáta,
 - v prípade politickej strany sú potrebné aj údaje o osobe, oprávnenej konať v mene politickej strany a to konkrétne: meno, priezvisko, funkcia, podpis osoby spolu s odtlačkom pečiatky politickej strany,
 - kandidátna listina koalície obsahuje rovnaké informácie o oprávnených osobách ako kandidátna listina politickej strany (t. j. meno, priezvisko, funkcia, podpis osoby), avšak za každú jednu politickú stranu, ktorá je súčasťou koalície spolu s odtlačkom pečiatky všetkých politických strán.
- 2) Súčasťou kandidátnej listiny politickej strany /koalície je (§ 176, ods. 4 zákona č. 180/2014 Z. z.):
 - a) vyhlásenie kandidáta na post starostu, ktorý svojím podpisom vyjadruje súhlas k svojej kandidatúre a prehlasuje, že nekandiduje na inej kandidátnej listine a že nenastali žiadne prekážky v uplatnení jeho práva byť volený,
 - b) oznámenie o určení splnomocnenca politickej strany/koalície a jeho náhradníka v rozsahu osobných údajov: meno, priezvisko a adresa, na ktorú je možné doručiť písomnosti, pričom funkciu

splnomocnenca a jeho náhradníka nemôže vykonávať osoba kandidujúca na post starostu ani zapisovateľ miestnej volebnej komisie.

Porovnanie zákonných podmienok pre registráciu nezávislých a straníckych kandidátov:

1. Podmienky pasívneho volebného práva: starosta – obyvateľ obce s trvalým pobytom v obci, minimálne 25 rokov; poslanec obecného zastupiteľstva: obyvateľ obce s trvalým pobytom v obci, minimálne 18 rokov;
2. Podanie kandidátnej listiny: nezávislí kandidáti – osobne zapisovateľovi miestnej volebnej komisie (najneskôr 60 dní pred dňom konania komunálnych volieb); stranícki kandidáti – prostredníctvom splnomocnenca (najneskôr 60 dní pred dňom konania komunálnych volieb);
3. Súčasťou kandidátnej listiny je – prehlásenie kandidáta o súhlase s jeho kandidatúrou, podpisová listina (v prípade nezávislého kandidáta), oznámenia o určení splnomocnenca politickej strany/koalície a jeho náhradníka (v prípade straníckeho kandidáta).

3.3. Činnosť miestnej volebnej komisie – procesný mechanizmus registrácie kandidátov

Predložené kandidátne listiny pre voľby do obecného zastupiteľstva a starostu preskúmava miestna volebná komisia, ktorá disponuje právom nezaregistrovať kandidáta v nasledovných prípadoch:

V prípade volieb do obecného zastupiteľstva:

- 1) ak sa jedná o kandidáta, u ktorého nastali prekážky v uplatnení pasívneho volebného práva, tzn. práva byť volený v súlade s § 6 zákona č. 180/2014 Z. z, alebo nespĺňa podmienku o trvalom pobyte alebo minimálnej vekovej hranici, tak ako to definuje § 164,
- 2) ak absentuje:
 - a) vyhlásenie kandidáta, ktorým potvrdzuje svoju kandidatúru (vyhlásenie je nevyhnutnou súčasťou tak kandidátnej listiny politickej strany/koalície v zmysle § 171, ods. 5 písm. a), ako aj kandidátnej listiny nezávislých kandidátov v súlade s § 171 ods. 8,
 - b) podpisová listina, alebo ak nie je úplná (napr. nespĺňa podmienku minimálneho počtu podpisov v závislosti od veľkosti danej obce) – podmienka podpisovej listiny sa vzťahuje len na nezávislých kandidátov,

- 3) každá politická strana/koalícia má právo uviesť najviac toľko kandidátov, koľko má byť v danom volebnom obvode do obecného zastupiteľstva zvolených, z čoho vyplýva, že miestna volebná komisia nezaregistruje kandidáta nad rámec, tzn. toho, kto je uvedený na kandidátnej listine nad určený počet kandidátov,
- 4) v zmysle § 172, ods. 1 písm. d) nezaregistruje kandidáta „ak je uvedený na kandidátnych listinách viacerých politických strán alebo koalícií na tej kandidátnej listine, ku ktorej nie je pripojené vyhlásenie podľa § 171, ods. 5 písm. a) alebo ods. 8; ak kandidát podpísal vyhlásenie k viacerým kandidátnym listinám, vyčiarkne ho na všetkých kandidátnych listinách“ (§ 172, ods. 1, písm. d) zákona č. 180/2014 Z. z.).

V prípade volieb starostu:

- 1) ak sa jedná o kandidáta, u ktorého nastali prekážky v uplatnení práva byť volený v súlade s § 6 zákona č. 180/2014 Z. z., alebo nespĺňa podmienku o trvalom pobyte alebo minimálnej vekovej hranici 25 rokov, tak ako to definuje § 165,
- 2) ak absentuje niektorá zo súčastí kandidátnej listiny, tzn.:
 - a) vyhlásenie kandidáta o súhlasnom stanovisku so svojou kandidatúrou,
 - b) podpisová listina nezávislého kandidáta na post starostu,
- 3) v zmysle § 177 písm. d) platí to isté ako je uvedené vyššie v bode 4) pre voľbu obecného zastupiteľstva, pričom zmena spočíva len vo určení paragrafového znenia o pripojení vyhlásenia, ktorým je v danom prípade § 176, ods. 4 písm. a) alebo ods. 7.

Všetci kandidáti, ktorí splnili zákonom definované predpoklady pre registráciu, ktorá je zároveň nevyhnutným predpokladom pre vytlačenie hlasovacích lístkov, sú miestnou volebnou komisiou registrovaní najneskôr 45 dní pred dňom konania volieb do orgánov samosprávy obcí, pričom o tomto procese vyhotoví miestna volebná komisia rozhodnutie podpísané predsedom komisie. V zmysle zákona je nielen o registrovaní kandidátov ale rovnako aj o nezaregistrovaní kandidátov povinná miestna volebná komisia vyhotoviť rozhodnutie, pričom v oboch prípadoch (registrovania/neregistrovania) sú politické strany/koalície alebo nezávislí kandidáti vyzvaní k prevzatiu tohto rozhodnutia v lehote do 24 hod. V prípade negatívneho stanoviska miestnej volebnej komisie, tzn. rozhodnutia o nezaregistrovaní, má dotknutý subjekt, či už je to politická strana/koalícia, alebo

konkrétny nezávislý kandidát právo obrátiť sa na správny súd s návrhom na vydanie rozhodnutia o zaregistrovaní kandidáta. V prípade ak správny súd zistí pochybenia miestnej volebnej komisie a vydá kladné stanovisko, tzn. rozhodnutie o zaregistrovaní kandidáta, potom pre miestnu volebnú komisiu vyplýva povinnosť urobiť tak, tzn. v lehote do 24 hodín od doručenia rozhodnutia správneho súdu vyznačí registráciu na kandidátnej listine (§ 172, § 177 zákona č. 180/2014 Z. z.). Kompletný zoznam zaregistrovaných kandidátov následne zverejňuje každá obec spôsobom v mieste obvyklým, pričom zoznam je povinná zverejniť najneskôr 25 dní pred konaním komunálnych volieb.

Hlasovací lístok

Registrácia kandidátov je základným predpokladom pre vytlačenie hlasovacích lístkov, ktorých potrebné množstvo zabezpečuje miestna volebná komisia prostredníctvom okresného úradu.⁷ Všetci kandidáti musia byť uvedení na jednej strane hlasovacieho lístka a to v abecednom poradí podľa priezviska. Každý hlasovací lístok obsahuje nasledovné zákonom definované štandardy:

1. deň (dátum) konania volieb do orgánov samosprávy obcí (pre voľby do obecného zastupiteľstva ako aj starostu),
2. kandidátov v abecednom poradí s uvedením poradového čísla, mena a priezviska, titulu, veku, zamestnania kandidáta podľa kandidátnej listiny a názvu politickej strany/ strán tvoriacich koalíciu, ktorá kandidáta navrhla, alebo je uvedené, že sa jedná o nezávislého kandidáta (pre voľby do obecného zastupiteľstva ako aj starostu),
3. číslo volebného obvodu (pre voľby do obecného zastupiteľstva),
4. maximálny počet poslancov, ktorý má byť vo volebnom obvode do obecného zastupiteľstva zvolený (pre voľby do obecného zastupiteľstva).

⁷ Okresný úrad doručí hlasovacie lístky obciam, ktorých povinnosťou je, aby boli hlasovacie lístky najneskôr v deň konania komunálnych volieb doručené okrskovým volebným komisiám.

3.4. Hlasovanie – spôsob úpravy hlasovacieho lístka

V komunálnych voľbách majú právo hlasovať občania SR a cudzinci, ktorí majú trvalý pobyt v obci a v deň konania volieb dosiahli minimálne 18 rokov. Je možné hlasovať len v mieste trvalého bydliska, pretože pri komunálnych voľbách zákon nepozná inštitút hlasovacieho preukazu, tzn., že nie je možné voliť ani zo zahraničia a hlasovať sa dá iba v tom okrsku, v ktorom je volič zapísaný.

Po príchode do volebnej miestnosti je každý volič povinný preukázať svoju totožnosť občianskym preukazom alebo dokladom o pobyte cudzinca a okrsková volebná komisia mu následne vydá dva hlasovacie lístky (v Bratislave a Košiciach štyri) spolu s prázdnu obálkou. Podobne ako v prípade každých iných volieb, aj v komunálnych voľbách sú vo volebných miestnostiach na úpravu hlasovacích lístkov určené osobitné priestory, ktoré sú zabezpečené tak, aby bola zaručená tajnosť hlasovania. Na hlasovacom lístku pre voľbu starostu môže volič zakrúžkovať poradové číslo len jedného kandidáta, pretože v opačnom prípade je hlasovací lístok neplatný. V prípade úpravy hlasovacieho lístka pre voľby do obecného zastupiteľstva môže volič zakrúžkovať maximálne toľko kandidátov, ktorí sú uvedení v abecednom poradí, koľko ich má byť v danom volebnom obvode do zastupiteľstva zvolených. Vyplnené hlasovacie lístky volič vloží do jednej obálky, pričom nepoužitú, alebo nesprávne vyplnenú hlasovaciu lístku nevynáša mimo volebnú miestnosť, pretože za uvedený skutok hrozí pokuta vo výške 33 eur.

Činnosť volebnej komisie po uzavretí volebných miestností

Po uzatvorení volebných miestností, tzn. po 22.00 hod. dochádza k procesu sčítavania hlasov. Podstatné je vyzdvihnúť, že v čase samotného priebehu hlasovania ako aj po uzatvorení volebnej miestnosti môžu byť vo volebnej miestnosti prítomní pozorovatelia, ktorými môžu byť občania okrem samotných kandidátov počas priebehu hlasovania a po uzatvorení volebných miestností pri procese sčítavania hlasov môžu byť prítomní aj samotní kandidáti, avšak len v role pozorovateľov, pričom je dôležité, aby sa do volebnej miestnosti dostavili pred jej uzatvorením z dôvodu nerušená činnosti komisie po zatvorení volebnej miestnosti.

Okrsková volebná komisia rozdelí hlasovacie lístky pre voľby do obecného zastupiteľstva a pre voľby starostu a osobitne zisťuje počet platne

odovzdaných hlasovacích lístkov. Za neplatný hlasovací lístok sa v zmysle § 184 zákona č. 180/2014 Z. z. považuje hlasovací lístok:

- na ktorom volič nezakrúžkoval žiadneho kandidáta, alebo zakrúžkoval viac kandidátov než má byť v danom volebnom obvode do obecného zastupiteľstva zvolených,
- na ktorom volič nezakrúžkoval žiadneho kandidáta, alebo zakrúžkoval viac ako jedného kandidáta pre voľby starostu obce,
- v prípade ak volič vloží do obálky viacero hlasovacích lístkov pre voľby do obecného zastupiteľstva, všetky hlasovacie lístky sa považujú za neplatné, pričom dané ustanovenie sa týka aj volieb starostu obce,
- všetky hlasovacie lístky vyplnené na inom ako predpísanom tlačive sa rovnako považujú za neplatné.

Okrsková volebná komisia uvádza výsledky v zápisnici o priebehu a výsledku hlasovania vo volebnom okrsku, pričom jeden rovnopis doručuje miestnej volebnej komisii, ktorá vyhotoví v dvoch rovnopisoch zápisnicu o výsledku volieb vo volebnom obvode a následne taktiež v dvoch rovnopisoch aj zápisnicu o výsledku volieb v obci. Jeden rovnopis zápisnice o výsledku volieb v obci doručí okresnej volebnej komisii, ktorá zhromažďuje zápisnice miestnych volebných komisii o výsledku volieb v obci a vyhotovuje zápisnicu o výsledku volieb, ktorú v súlade s § 164, ods. 2 zákona č. 180/2014 Z. z. elektronicky zasiela štátnej komisii a zabezpečuje doručenie jedného rovnopisu zápisnice do 3 dní štátnej komisii poštou.

Vychádzajúc z logiky nastavenia volebného systému uplatňovaného pri voľbách do orgánov samosprávy obcí je za starostu zvolený kandidát s najvyšším počtom platne odovzdaných hlasov, pričom ak by nastala situácia, kedy by dvaja alebo viacerí kandidáti získali rovnaký počet hlasov, potom sa musia vykonať nové voľby. V prípade volieb do obecného zastupiteľstva sa poslancami stávajú kandidáti, ktorí získali v danom volebnom obvode v poradí najviac platne odovzdaných hlasov, pričom tu platí, že *„ak vo volebnom obvode získajú viacerí kandidáti tej istej politickej strany alebo koalície rovnaký počet platných hlasov, je zvolený za poslanca obecného zastupiteľstva kandidát v poradí uvedenom na kandidátnej listine príslušnej politickej strany alebo koalície“* (§ 189, ods. 2 zákona č. 180/2014 Z. z.). V prípade rovnosti hlasov viacerých kandidátov viacerých politických strán, koalícií alebo nezávislých kandidátov je rozhodujúci žreb.

Zopakovanie na záver 3. kapitoly:

1. *Definujte a porovnajte zákonom definované podmienky pre registráciu nezávislého kandidáta na post starostu a poslanca obecného zastupiteľstva a stranického kandidáta na post starostu a poslanca obecného zastupiteľstva.*
2. *Definujte podmienky pasívneho volebného práva pre voľby do orgánov samosprávy obcí.*
3. *Definujte dôvody nezaregistrovania kandidáta na post starostu a poslanca obecného zastupiteľstva.*
4. *Vysvetlite, čo sa považuje za neplatný hlasovací lístok.*
5. *Vysvetlite, kto sa stáva víťazom volieb do orgánov samosprávy obcí a objasnite postup v prípade rovnosti hlasov.*

4. MECHANIZMUS VOĽBY STAROSTU A POSLANCOV OBEČNÉHO ZASTUPITEĽSTVA

4.1. Volebný systém uplatňovaný pre voľbu starostu

V podmienkach Slovenskej republiky sa pre voľbu starostu uplatňuje väčšinový volebný systém s jednokolovou voľbou, tzv. jednokolový systém relatívnej väčšiny. Ide o jednoduchý mechanizmus voľby, pri ktorom každá obec tvorí jeden jednomandátový volebný obvod, v ktorom sa volí tzv. systémom prvého v cieľi, čo jednoducho povedané znamená, že víťazom je ten, kto získa najviac platných hlasov. Podobne ako každý volebný systém aj jednokolový väčšinový volebný systém má svoje výhody a nevýhody.

Keďže sa v našich podmienkach uplatňuje priama voľba starostu, obyvatelia jednotlivých miest a obcí sú tí, ktorí rozhodujú o tom, kto sa stane reprezentantom mesta/ obce navonok na ďalšie 4 roky, pričom samotný mechanizmus voľby patrí medzi najjednoduchší a pre občana je zrozumiteľný a ľahko pochopiteľný. Zároveň je funkcia starostu pod výraznejšou kontrolou obyvateľov obce, ktorí ho môžu odvolať prostredníctvom miestneho referenda a ako nezávislý orgán funguje ako istá protiváha obecného zastupiteľstva.

Všeobecné teoretické vymedzenie systému relatívnej väčšiny

Relatívne väčšinový volebný systém predstavuje alternatívu s najjednoduchšou dosiahnuteľnou väčšinou, keďže politická súťaž sa zvyčajne realizuje v jednomandátových volebných obvodoch, v ktorých vyhráva kandidát s najväčším ziskom voličských hlasov, pričom nemusí ísť o nadpolovičnú väčšinu. Mandát získava kandidát s najvyšším počtom hlasov oproti ostatným súperom. Tento typ volebného systému, v anglofónnej literatúre nazývaný aj ako „*First past the post system*“, ktorý sa riadi pravidlom jednoduchej väčšiny uplatňovanej v jednomandátových volebných obvodoch, je typický pre dolnú komoru (snemovňu) britského parlamentu. Pri voľbách je krajina rozdelená na rovnako veľké jednomandátové volebné obvody, ktorých počet je totožný s počtom zástupcov (poslancov), ktorí

majú obsadiť kreslá, pričom v každom obvode vyhráva ten, kto získal najviac platných hlasov. Uvedený typ volebného systému prináša úspech pre politickú stranu, ktorej reprezentanti získali najvyššiu podporu vo väčšom počte volebných obvodov na rozdiel od reprezentantov iných politických strán, čo môže vyvolať aj takú situáciu, kedy politické zoskupenie, napriek tomu, že v rámci celoštátnej úrovne dosiahlo nižšiu mieru voličskej priazne ako druhá politická strana v poradí, získa viac mandátov, a teda obsadí viac kresiel. Jeho konzekvenciou sú „*disproporčné volebné rezultáty, kedy silné strany bývajú nadreprezentované a slabé naopak. Za priaznivých podmienok vedie k etablovaníu systému dvoch strán – bipartizmu, ktoré sa striedajú pri moci*“ (Novák – Lebeda a kol., 2004, s. 23).

Istou obdobou systému „*First past the post*“, je tzv. blokové hlasovanie – „*Block vote*“, ktorého primárna disparita v porovnaní s „*First past the post*“ spočíva výlučne vo voľbe viacerých poslancov v danom obvode, ktorých počet však v praxi nebýva príliš vysoký. V prípade, ak by sa jednalo o päťmandátový volebný obvod, volič by disponoval piatimi hlasmi, ktoré by mal právo prideliť jednotlivým kandidátom bez možnosti kumulácie hlasov, čo znamená, že každému kandidátovi by mohol udeliť len jeden hlas. Logika fungovania je teda jednoduchá, nakoľko každý volič disponuje a odovzdáva len toľko hlasov, koľko poslancov má byť v danom obvode zvolených, čo implikuje podstatný rozdiel od systému „*First past the post*“, nakoľko víťazom nie je len jeden kandidát, ale prvých „X“ najúspešnejších kandidátov v závislosti od veľkosti volebného obvodu. Dôležité je tiež vyzdvihnúť, že pomer obdržaných hlasov, resp. vzniknuté niekoľkonásobné rozdiely medzi úspešnými kandidátmi nie sú rozhodujúce, pretože môže nastať situácia, kedy v poradí prvý najúspešnejší kandidát získa napr. štvornásobne vyšší počet hlasov ako posledný úspešný, avšak v zásade získa každý z nich jeden rovnaký mandát (Chytilík a kol., 2009).

Modifikovanou verziou blokového hlasovania, ktoré patrí medzi väčšinové techniky je kumulované hlasovanie – „*Cumulative vote*“, podobajúce sa systému neobmedzeného hlasovania, ktoré ako už zo samotného názvu vyplýva, dáva voličom možnosť svoje hlasy kumulovať v prospech menšieho počtu kandidátov, než má byť v danom volebnom obvode zvolených, tzn., že volič môže jednoducho prideliť viac hlasov výlučne jednému kandidátovi, ale stále disponuje len toľkými hlasmi, koľko mandátov sa má prerozdeliť, čo neplatí v prípade ďalšej modifikácie, ktorou je *bodové hlasovanie*, pri ktorom má volič vyšší počet hlasov než je počet poslancov, ktorí

majú byť zvolení v danom obvode. Či už sa jedná o kumulované hlasovanie alebo bodové hlasovanie ako väčšinové techniky, ich spoločným znakom je, že sa v praxi nevyužívajú.

Inou alternatívou relatívneho väčšinového (jednokolového) volebného systému je stranické blokové hlasovanie – „*Party block vote*“, ktoré sa so svojimi silne disproporčnými účinkami tiež zaraďuje do radu väčšinových volebných techník vo viacmandátových volebných obvodoch, pričom na rozdiel od ostatných, volič disponuje jedným hlasom, ktorý odovzdáva kandidátnej listine, čo jasne vypovedá o tom, že volič nevyberá medzi konkrétnymi kandidátmi, ale kandidátnymi listinami politických strán. Akési podobnosti s pomerným volebným systémom sa v danom momente končia, nakoľko striktnosť väčšinového princípu sa tu prejavuje ziskom všetkých mandátov pre víťaznú kandidátnu listinu a to aj v prípade ak nedosiahne absolútnu väčšinu. Tento variant väčšinového volebného systému, pri ktorom sa mandáty neprerozdeľujú pomerne medzi jednotlivé politické strany sa využíva napr. v Singapure, Libanone, alebo v Tunisku.

Za účelom sumarizácie účinkov relatívneho väčšinového volebného systému (*First past the post*), pri ktorom je krajina rozdelená na rovnako veľké jednomandátové obvody, v ktorých vyhráva kandidát s najvyšším počtom platných hlasov, definujeme nasledovné výhody a nevýhody:

Výhody:

- Volebný systém kreuje jasnú väzbu medzi reprezentantmi (zástupcami) a voličmi a zabezpečuje tak plnenie úloh a povinností vo vzťahu k nositeľom moci.
- Podporuje formovanie silnej, účinnej, akcieschopnej a stabilnej vlády, ktorá smeruje k politike reálnych sľubov (jednofarebné vlády len málokedy skolabujú).
- Zabraňuje fragmentácii politických strán, chráni pred extrémistickými formáciami.
- Napomáha bipartizmu – dvojstraníckemu formátu, ktorý predpokladá alternáciu dvoch veľkých politických strán pri moci.

Nevýhody:

- Zvýhodňuje predovšetkým veľké politické strany, deformuje volebné výsledky (systém premárni množstvo odovzdaných hlasov či už v prospech neúspešných alebo úspešných kandidátov nad rámec jednoduchej väčšiny).

- Racionálne hlasovanie – kedy voliči kalkulujú s možnými konzekvenciami väčšinového volebného systému, a preto podporia len jednu z dvoch silných strán, aby ich hlas neprepadol.
- Takýmto spôsobom zvolení reprezentanti nemusia proporcionálne reprezentovať a zastupovať skutočnú mienku v krajine.
- Volebný systém skresľuje voličské preferencie a neumožňuje presadenie potencionálne menšinových politických zoskupení.

Veľmi vážnou konzekvenciou systému relatívnej väčšiny je otázka legitimacy víťazného kandidáta, nakoľko sa môže stať, že víťazom sa stane kandidát s veľmi nízkym podielom hlasov. Táto situácia je obzvlášť umocňovaná fenoménom, kedy kandidát na post starostu nemá žiadneho protikandidáta. V uvedenom prípade sa samozrejme musia uskutočniť komunálne voľby, bez ohľadu na fakt, či kandidát má alebo nemá protikandidáta, avšak tu postačuje ak kandidát zahlasuje sám za seba, čím sa stáva starostom a získava mandát na 4 roky. Preto je viac než dôležité uvažovať o tom, akým spôsobom modifikovať systém tak, aby sa zvýšila legitimita víťaza. V danom kontexte možno uvažovať o 2 alternatívach: absolútne väčšinový volebný systém a alternatívne hlasovanie.

Všeobecné teoretické vymedzenie systému absolútnej väčšiny – od jednokolovej voľby k dvojkolovej?

Podobne ako v prípade väčšinového jednokolového volebného systému aj volebný systém absolútnej väčšiny je postavený na majoritnom princípe, v zmysle ktorého víťaz berie všetko, avšak podstatnou disparitou je to, že získanie mandátu vo volebnom obvode je podmienené absolútnou väčšinou hlasov, tzn. 50 % plus 1, a teda k víťazstvu nepostačuje byť prvý a získať viac hlasov v porovnaní s ostatnými, ale získať viac hlasov v porovnaní so všetkými ostatnými kandidátmi dokopy. Vo všeobecnosti existujú 2 varianty, akým spôsobom je možné pomocou volebného systému zabezpečiť nadpolovičnú väčšinu pre víťazného kandidáta a to je dvojkolová voľba resp. hlasovanie a alternatívne hlasovanie ako „*jednokolová alternatíva princípu absolútnej väčšiny*“ (Novák – Lebeda a kol., 2004, s. 25). Tento systém síce „*rovnako vytvára neproporcionálne zastúpenie (voličov) veľkých a malých politických strán, ale na rozdiel od systému relatívnej väčšiny vznikajúca disproporcionalita vykazuje odlišnú kvalitu, danú požiadavkou absolútnej väčšiny*“ (Prorok – Lisa, 2009, s. 198).

Dvojkolové hlasovanie automaticky neznamená nutnosť konania druhého kola, v prípade ak niekto z kandidátov získa v prvom kole absolútnu

väčšinu, čo je ale v praxi zriedkavá situácia. Ak podmienka zisku nadpolovičnej väčšiny nie je v prvom kole splnená, vyhlasuje a uskutočňuje sa druhé kolo, v ktorom súťaží užší okruh kandidátov. Počet kandidátov z prvého kola, ktorí vstupujú do druhého kola je dôležitým determinantom, nakoľko v závislosti od toho rozlišujeme medzi:

- Uzavretým dvojkolovým systémom (tzv. prezidentský dvojkolový systém), ktorého nastavenie limituje počet kandidátov v druhom kole len na dvoch najúspešnejších z prvého kola, čím sa zabezpečuje zisk nadpolovičnej, teda absolútnej väčšiny pre jedného z nich.
- Otvoreným dvojkolovým systémom (tzv. parlamentný dvojkolový systém), ktorý na rozdiel od uzavretého systému nemá stabilne definovaný počet kandidátov postupujúcich do druhého kola. Dôvodom pre participáciu viacerých kandidátov v druhom kole volieb je percentuálne stanovená minimálna hranica pre uchádzanie sa o mandát v druhom kole, ktorá môže byť rôzna. Klasickým učebnicovým príkladom sú francúzske reálie a to konkrétne voľby do Národného zhromaždenia, kde do druhého kola postupuje každý, kto v prvom kole získal aspoň 12,5 % hlasov.

V prípade väčšinového volebného systému dvojkolového možné identifikovať nasledovné výhody a nevýhody:

Výhody:

- Prvé kolo plní funkciu redukcie, selekcie a sprehľadňovania, pričom druhé kolo plní funkciu skutočnej voľby – elekcie (Sartori, 2001). „Prvé kolo umožňuje, aby volič hlasoval „srdcom“ a podporil tak kandidáta, ktorého skutočne podporuje a druhé „hlavou“ v prospech „menej zlého“ (Heywood, 2008, s. 301).
- Keďže víťazstvo kandidáta je podmienené ziskom absolútnej väčšiny hlasov, musí sa stať prítlačivý pre čo možno najširšiu verejnosť.
- Možnosť kreovania silnej a stabilnej vlády – systém nie je odkázaný na koalíčné dohody a podporu ďalších politických strán.

Nevýhody:

- Napriek tomu, že ide o typ volebného systému, ktorý je v porovnaní s „First past the post“ pomernejší, skresľuje preferencie voličov.
- Konanie druhého kola je z ekonomického hľadiska finančne náročnejšie a môže byť „útokom na voličskú trpezlivosť,“ či samotnú participáciu voličov na druhom kole volieb (Sartori, 2001).

Tendencie posilňovania jednokolovej voľby

V našich podmienkach sú skôr viditeľné opačné tendencie ako uskutočňovanie druhého kola volieb. Demonštrovať to môžeme na regionálnych voľbách 2017, ktorých výraznou zmenou bolo zavedenie jednokolovej voľby predsedov VÚC, ktorá nahradila doposiaľ zaužívanú dvojkolovú voľbu, tzn., že v zmysle dovtedy platného právneho poriadku, ak žiadny z kandidátov na predsedu samosprávneho kraja nezískal v 1. kole nadpolovičnú väčšinu platných hlasov, tak sa uskutočnilo druhé kolo, do ktorého postúpili dvaja kandidáti, ktorí v 1. kole získali najviac hlasov. Zmenu voľby predsedov samosprávneho kraja, ktorí sa poslednýkrát volili dvojkolovou voľbou v regionálnych voľbách 2013, iniciovali koalíční poslanci. Parlamentom schválený zákon mení dvojkolový systém na jednokolový, v zmysle ktorého sa predsedom samosprávneho kraja stáva ten z kandidátov, ktorý získa najviac platných hlasov.

Prezident SR vrátil NR SR na opätovné prerokovanie dve novely volebného kódexu (zákon č. 180/2014 Z. z.), ktoré parlament prijal 2. februára 2017.

Prvá sa týkala jednokolovej voľby. Prezident SR A. Kiska vetoval poslanecký návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva. V rámci uvedeného tak vrátil parlamentom schválený zákon, ktorý mení dvojkolový systém na jednokolový, v zmysle ktorého sa predsedom samosprávneho kraja stáva ten z kandidátov, ktorý získa najviac platných hlasov.

Argumentácia predkladateľov na potrebné zmeny:

- Praktické skúsenosti preukazujú, že voliči sú motivovaní zúčastniť sa skôr prvého kola volieb, v ktorom volia aj poslancov do zastupiteľstva samosprávneho kraja. Účasť v druhom kole býva enormne nízka, preto voľby v tomto prípade nie sú úplným odrazom vôle voličov.
- Druhý rozmer je ekonomický, nakoľko štát na realizáciu druhého kola vynakladá nezanedbateľné finančné prostriedky (napr. v roku 2013 sa druhé kolo voľby na predsedu VÚC konalo až v 5 krajoch a ak by sa nekonalo, podľa navrhovateľov a sympatizantov jednokolovej voľby by sa ušetrilo 2,4 milióna eur).

Prezident uplatnil svoje právo veta a konštatoval, že nízka volebná účasť je všeobecným problémom tohto typu volieb, o ktoré občania v porovnaní s prezidentskými voľbami, či parlamentnými prejavujú nízky záujem. Tento

problém je ale potrebné vnímať komplexne v rámci regionálnych volieb, pretože sa neviaže len na druhé kolo. Demonštrovať to môžeme na predchádzajúcich voľbách: napr. v roku 2013: účasť v 1. kole volieb dosiahla úroveň: 20,11 %, v roku 2009: účasť v 1. kole volieb dosiahla úroveň: 22,9 %, v roku 2005: účasť v 1. kole volieb dosiahla úroveň: 18,02 %.

V kontexte finančnej úspory vyplývajúcej zo zrušenia druhého kola volieb (vo výške 2,4 miliónov eur) prezident argumentoval tým, že v demokratickej spoločnosti, založenej na tom, že občan si prostredníctvom rôznych druhov volieb uplatňuje svoje v čl. 30 Ústavy garantované právo voliť a byť volený, nemôže byť samotná finančná úspora primárnym argumentom pre zmenu volebných pravidiel (potom by sa väčšie úspory dali dosiahnuť, ak by sa voľby do samosprávnych krajov konali raz za desať rokov).

Podľa prezidenta schválený zákon oslabuje úroveň slobodnej súťaže politických síl vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov, a preto vetoval tento návrh s ambíciou vypustiť ustanovenia zavádzajúce jednokolovú voľbu predsedov samosprávnych krajov.

Druhá sa týkala utvárania okrskových komisií. V nadväznosti na jednokolovú voľbu predsedov samosprávnych krajov a s cieľom ušetriť finančné prostriedky na uskutočnenie voľby (najmä na odmeny členov volebných komisií) bola schválená zákonná úprava o vykonaní volieb do orgánov samosprávy v jeden deň. Inak povedané, druhá novela volebného kódexu tak upravovala zloženie a činnosť okrskových volebných komisií pri voľbách do orgánov samosprávy obcí a orgánov samosprávnych krajov, konajúcich sa v jeden deň. Keďže prezident vrátil parlamentu zákon zavádzajúci jednokolovú voľbu predsedov samosprávnych krajov (s pripomienkami, aby ostala zachovaná dvojkolová voľba) v prípade dvojkolovej voľby by ustanovenia obsiahnuté v tejto novele volebného kódexu boli nevykonateľné. Preto navrhol NR SR, aby zákon neprijala ako celok.

Prezident SR vrátil NR SR na opätovné prerokovanie dve novely volebného kódexu (zákon č. 180/2014 Z. z.), čím oprávnenne využil svoje právo suspenzívneho veta, ktoré NR SR môže prelomiť ak dôjde k opätovnému schváleniu zákona absolútnou väčšinou všetkých poslancov (min.76 poslancov). V prípade, ak po opätovnom prerokovaní NR SR schváli zákon aj napriek pripomienkam prezidenta a prezident SR zákon nepodpíše, tak sa zákon vyhlási aj bez podpisu prezidenta, tak ako to stanovuje čl. 87 Ústavy SR v piatej hlave. To sa stalo aj v tejto situácii, kedy poslanci prelomili prezidentove veto 80 hlasmi, čím nadobudla účinnosť jednokolová voľba predsedov VÚC.

Všeobecné teoretické vymedzenie alternatívneho hlasovania

Či už hovoríme o uzavretom alebo otvorenom dvojkolovom systéme, v oboch prípadoch platí, že voliči sa musia zúčastniť volieb dvakrát. To sa ale netýka volebného systému alternatívneho hlasovania, ktorý je špecifickou a v praxi málo zaužívanou variantou väčšinového volebného systému s absenciou druhého kola hlasovania. Je charakteristický predovšetkým pre voľbu 150-člennej dolnej komory austrálskeho parlamentu. Ide o volebný systém, kreujúci víťaza s absolútnou väčšinou hlasov, pri ktorom volič v jednomandátových volebných obvodoch udeľuje preferencie kandidátom a to buď jednu, alebo toľko, koľko je kandidátov na listine,⁸ čo však neznamená, že volič má viac ako jeden hlas a možno konštatovať, že ide o „*mnohonásobnú voľbu jednorazovým aktom*“ (Chytilík a kol., 2009, s. 127). Následne dochádza k procesu sčítania, kedy sa za účelom rozdelenia mandátov najprv sčítavajú prvé preferencie (tzv. jednotkové hlasy), pričom víťazí kandidát, ktorý po sčítaní v danom volebnom obvode získal nadpolovičnú väčšinu hlasov. V prípade nenaplnenia podmienky absolútnej väčšiny, proces pokračuje metódou postupného vyradovania (presnejšie vyškrtávania) kandidátov v závislosti od toho, kto obdržal najmenší počet prvých preferencií, čo v praxi znamená, že dochádza k odstraňovaniu najslabšieho kandidáta a jeho hlasy sa rozdeľujú a distribuujú ostatným kandidátom na základe druhých hlasov. Táto procedúra pokračuje až do momentu, pokiaľ sa kandidátovi nepodarí získať požadovanú, nadpolovičnú väčšinu hlasov (Chytilík a kol., 2009).

V porovnaní s našim spôsobom hlasovania, alternatívne hlasovanie citlivejšie zohľadňuje jednotlivé preferencie voličov, už len tým, že zabraňuje prepadu hlasov a započíta ich do konečného výsledku. Takýmto spôsobom je možné kreovať víťaza, ktorý bude disponovať vyššou legitimitou. Na druhej strane, uvedený volebný systém je vzdialený a cudzí pre našich voličov a v porovnaní s doposiaľ zaužívaným systémom by bol náročnejší aj z hľadiska pochopenia mechaniky hlasovania voličmi.

B. Reilly definuje päť primárnych znakov systému alternatívneho hlasovania (Reilly, 2004):

- 1) Kreovanie víťazov s nadpolovičnou väčšinou (*majority victories*), čo je pozitívny atribút, v porovnaní so systémom First past the post, nakoľko

⁸ Tzn., že voliči zoraďujú (usporiadávajú) kandidátov zostupne a to tak, že na hlasovacom lístku určia svoje preferované poradie. Ak nik nedosiahne absolútnu väčšinu, vylúči sa kandidát, ktorý získal najmenej prvých preferenčných hlasov a tieto hlasy sa prenesú na kandidátov, ktorí sú v týchto preferenciách uvedení na druhom mieste.

vítazstvo má silnejšiu legitimitu. K silnejšej väčšine dopomáha samotný mechanizmus hlasovania, pričom v prípade prerozdelenia hlasov z druhých a ďalších preferencií si najpriateľnejší kandidát zabezpečuje viac hlasov. Podstatne výraznejšiu väčšinu možno očakávať ak v systéme absentuje podobne preferovaný kandidát.

- 2) Agregácia záujmov (*aggregating common interests*) je druhou charakteristikou, ktorej by táto jednokolová alternatíva princípu absolútnej väčšiny mala napomáhať a to vo volebných obvodoch, v ktorých sa kandidáti 2 politických zoskupení spoja proti reprezentantovi tretej politickej strany, ktorý môže inklinovať k extrémistickým vyjadreniam a postojom.
- 3) Efektívne zabraňovanie štiepeniu hlasov (*vote-splitting*) je neprehliadnuteľným účinkom alternatívneho hlasovania a to predovšetkým v krajinách kde jedna z politických strán, ktorá je tradičným aktérom stranického spektra stráca voličskú podporu z dôvodu kreovania novej politickej strany, ktorá vo vzťahu k nej zaujala extrémnejšie stanovisko a tým ju oslabil. Procedúra hlasovania by mala smerovať k postupnému potláčaniu extrémistických politických formácií. Príčinou je práve postrádanie dostatočnej voličskej podpory nevyhnutnej pre postup do ďalšieho prerozdelenia hlasov. Preto za cieľom zabezpečiť čo najakceptovanejšieho kandidáta odovzdajú oprávnení nositelia moci (voliči) ich druhé preferencie, síce podobnej, ale mierne radikálnej strane.
- 4) Poskytnutie sofistikovanejších informácií o postojoch a názoroch (preferenciách) nositeľov moci, čo podporuje ambície vyjednávať medzi stranami a to práve z toho dôvodu, že jednotlivé strany sú si vedomé preferencií voličov v úplnom rozsahu.
- 5) Preferenčná výmena (*preference swapping*) ako prostriedok pre podporu príležitostí na rokovanie medzi dvomi súpermi a priamy prediktor centristickej formy politickej súťaže a umiernennej politiky.

V prípade systému alternatívneho hlasovania ako špecifickej varianty väčšinového volebného systému s absenciou druhého kola hlasovania, medzi hlavné výhody a nevýhody zaraďujeme napr.:

Výhody:

- Pravidlo „*majority rule*“ – vítazstvo má väčšiu legitimitu.
- Nárast tzv. efektívnych hlasov (*effective votes*) – to sú tie, ktoré sú potrebné k zisku mandátu. V danom kontexte A. Douglas zdôrazňuje, že napriek rovnakému nastaveniu absolútne väčšinového volebného systému

a systému alternatívneho hlasovania v tom zmysle, že obidva zabezpečujú minimálne 51 % efektívnych hlasov, v prípade alternatívneho hlasovania možno predpokladať ešte silnejšie víťazstvá, čo priamo súvisí s vyššou legitimitou mandátu.

- Redukcia tretích strán (*elimination of spoilers*) – Douglas vysvetľuje, že strany tohto typu, ktoré sú svojou profiláciou príbuzné tzv. tradičným stranám budú eliminované v niektorej z distributívnych fáz, ktoré predchádzajú finálnej etape a hlasy tak získa tradičná strana.
- Nárast počtu úprimných hlasov (*more sincere votes*) – v komparácii s väčšinovým volebným systémom je silnou stránkou alternatívneho hlasovania prejavenie skutočnej podpory bez premárnenia hlasov aj vo vzťahu ku kandidátom, ktorí na prvý pohľad nemajú šancu uspieť. Premárneniu hlasov zabraňuje mechanika hlasovania, nakoľko dochádza k distribúcii preferencií v ďalších sčítaniach.
- Možnosť voľby zo širšieho okruhu kandidátov, čo je podľa Douglasa determinované práve elimináciou množstva premárnených hlasov a tretích strán.
- Ekonomické hľadisko – hlasovanie je lacnejšie, dochádza k šetreniu výdavkov v súvislosti s absenciou druhého kola hlasovania.
- Nepreferovanie negatívnych kampaní – v záujme neprísť o druhé, či tretie preferenčné hlasy, kandidáti upustia od spôsobu ostrého vyhraňovania sa voči súperom formou negatívnych kampaní.

Nevýhody:

- Volebný systém je vzdialený voličom, tzv. cudzosť pre voličov (*unfamiliarity to voters*), náročnosť pochopenia mechaniky hlasovania a účinkov alternatívneho hlasovania pre voličov.
- Administratívna náročnosť v zmysle ručného spravovania hlasovacích lístkov – riešením by mohlo byť elektronické hlasovanie cez počítač.
- Systém nezabezpečuje väčšinu všetkých hlasov, nakoľko sa limituje len na tzv. „*continuing votes*“ teda pokračujúce hlasy, čoho konzekvenciou môže byť, že víťaz nezíska podporu väčšiny voličov, ale len hlasov, ktoré ovplyvnili finálne kolo distribúcie. K uvedenej situácii môže dôjsť v prípade ak voliči neudelia dostatok preferencií a ich hlasy sú tak vyradené ešte pred tým ako by mali ovplyvniť výber.

4.2. Mechanizmus voľby poslanca obecného zastupiteľstva

Obce si volia rôzny počet poslancov, v závislosti od svojej veľkosti vyjadrenej počtom obyvateľov:

- „obec do 40 obyvateľov: 3 poslancov,
- od 41 do 500 obyvateľov: 3 až 5 poslancov,
- od 501 do 1 000 obyvateľov: 5 až 7 poslancov,
- od 1 001 do 3 000 obyvateľov: 7 až 9 poslancov,
- od 3 001 do 5 000 obyvateľov: 9 až 11 poslancov,
- od 5 001 do 10 000 obyvateľov: 11 až 13 poslancov,
- od 10 001 do 20 000 obyvateľov: 13 až 19 poslancov,
- od 20 001 do 50 000 obyvateľov: 15 až 25 poslancov,
- od 50 001 do 100 000 obyvateľov: 19 až 31 poslancov,
- nad 100 000 obyvateľov: 23 až 41 poslancov“ (§ 11, ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb.).

Za účelom volieb poslancov do obecného zastupiteľstva sa v každej obci formujú viacmandátové volebné obvody, v ktorých sa volia poslanci pomerne k počtu obyvateľov, maximálne však 12 v 1 volebnom obvode, pričom v súlade s § 166 zákona o podmienkach výkonu volebného práva „v mestách, ktoré sa členia na mestské časti, možno utvoriť aj jednomandátové volebné obvody, ak na počet obyvateľov mestskej časti pripadá iba jeden poslanec obecného zastupiteľstva“ (§ 166, ods. 1 zákona č. 180/2014 Z. z.)

V porovnaní s parlamentnými voľbami sa komunálnych volieb môžu zúčastniť aj nezávislí kandidáti. Počet poslancov, tzn. číslo, ktoré určuje koľko poslancov má byť za daný volebný obvod zvolených do obecného zastupiteľstva je uvedené na každom hlasovacom lístku pre voľbu poslancov, pričom občania krúžkujú maximálne toľko kandidátov (zorađených v abecednom poradí na hlasovom lístku), koľko ich má byť v danom obvode zvolených. Inak povedané, voľba prebieha tak, že „občania môžu v rámci listiny zahrňajúcej všetkých nominovaných kandidátov udeliť hlas najviac toľkým z nich, koľko kresiel pripadá na ich obvod, pričom si môžu vybrať naprieč politickými stranami či nezávislými. Z logiky veci je tak počet mandátov pre každý obvod stanovený už vopred, teda pred konaním volieb“ (Spáč – Sloboda, 2014, s. 14).

Kandidáti s najvyšším počtom hlasov sa stávajú víťazmi, tzn., že ak v obvode kandiduje 15 osôb a súťaží sa o 4 mandáty, poslancami obecného zastupiteľstva sa stanú prví štyria s najväčším ziskom hlasov.

Podobne ako v prípade voľby starostu aj v prípade volieb do zastupiteľstiev sa pravidlá obsadzovania poslaneckých postov vyznačujú podobnými prednosťami, ktorými je predovšetkým jednoduchosť a zrozumiteľnosť, pričom samotný proces sčítavania hlasov možno označiť za prehľadný a výsledky sú pre voliča veľmi ľahko interpretovateľné, nakoľko poslanecké mandáty obdržia tí kandidáti, ktorí získali v absolútnych číslach najviac hlasov. Istou prednosťou je garancia personalizovaného charakteru volieb, ktorý je z dôvodu užších osobných vzťahov a kontaktov na lokálnej úrovni obzvlášť dôležitý. Predpokladom personalizácie volieb je práve priamy výber konkrétnych kandidátov, či už naprieč straníckym spektrom alebo zo škály nezávislých.

Sprievodným a problémovým javom volieb do zastupiteľských orgánov je vytvorenie priestoru pre silnú penalizáciu menej úspešných subjektov. Mandáty sú alokované na základe logiky, ktorá anticipuje kreovanie silných umelých väčšín, keďže sa tu nevyužíva pomerný volebný systém. Proces prerozdelenia mandátov tak nezohľadňuje reálne rozloženie verejnej mienky, ako je to pri parlamentných voľbách. Táto skutočnosť sa umocňuje o to viac, čím je vyššia lojalita voličov podporujúcich líniu jednej politickej strany/koalície a čím výraznejšie klesá ochota hlasovať za kandidátov rôznych subjektov. Dôležité je uvedomiť si silu hlasov takej skupiny voličov, ktorá je schopná „zabezpečiť v danom obvode pre ňou preferovaných nominantov väčšinu či dokonca všetky mandáty, a to i napriek tomu, že netvorí početnú majoritu. Navyše to, či nominanti ďalších zoskupení resp. nezávislí za touto víťaznou zostavou zaostali iba tesne alebo ich počty hlasov boli vo voľbách rapidne nižšie, na veci nemení vôbec nič, pretože volebný systém túto skutočnosť zo svojej podstaty nezohľadňuje“ (Spáč – Sloboda, 2014, s. 17). Preto by bolo vhodné uvažovať ako priblížiť systém smerom k zvýšeniu proporcionality. Istou alternatívou môže byť systém jedného prenosného hlasu.

Systém jedného prenosného hlasu predstavuje typ pomerného volebného systému, pri ktorom volič disponuje len jedným hlasom, ale na hlasovanom lístku má právo udeľovať preferencie v závislosti od počtu mandátov, ktoré sa v danom obvode majú obsadiť. Volič čísluje jednotlivých kandidátov na základe škály jeho sympatií. Ako už bolo zdôraznené, volič má k dispozícii len jeden hlas a všetkými ostatnými preferenciami (2, 3, 4, 5...)

určuje, na ktorého kandidáta má byť jeho hlas prenesený a to v prípade, ak ho kandidát s prvou preferenciou nevyužil, pričom zisk mandátu je podmienený dosiahnutím minimálnej hodnoty Droopovej kvóty, čo znamená, že systém nevyžaduje zisk absolútnej väčšiny hlasov. V prípade hlasov nad rámec, tzn., ak dôjde k prevýšeniu hlasov nad Droopovu kvótu, dochádza k presunu všetkých nadbytočných hlasov v súlade s preferenciami na iných kandidátoch a to až dovtedy pokiaľ nie sú obsadené všetky kreslá.

Alokácia mandátov prebieha nasledovným spôsobom:

- 1) Prvým krokom je presný výpočet hodnoty Droopovej kvóty, ktorú musí dosiahnuť kandidát aspirujúci na mandát. Ak existuje čisto hypoteticky napr. päťmandátový volebný obvod (S – počet mandátov rozdelených v obvode), v ktorom bolo odovzdaných 60 000 hlasov (V – počet všetkých platných hlasov), tak potom je k získaniu mandátu potrebných 10 001 hlasov.

$$\frac{V}{S + 1} + 1$$

- 2) Následne dochádza k sčítaniu prvých preferencií a mandát tak získavajú kandidáti, ktorí získali minimálne 10 001 hlasov.
- 3) Hlasy prevyšujúce hodnotu kvóty sú tzv. prebytkové hlasy, ktoré sa pre-rozdeľujú medzi ostatných a to „*pomerne vzhľadom k preferenciám všetkých hlasov, z ktorých tento zbytok vzišiel*“ (Novák – Lebeda a kol., 2004, s. 39).
- 4) V prípade ak neexistuje kandidát, ktorý by dosiahol hodnotu kvóty, aplikuje sa tzv. procedúra zdola. Ide o proces známy z austrálskeho volebného systému, pri ktorom dochádza k vyradeniu (vyškrtnutiu) kandidáta s najmenším počtom prvých referencií a jeho hlasy sa prenášajú podľa druhých preferencií.

Zopakovanie na záver 4 kapitoly:

1. *Definujte a vysvetlite volebný systém uplatňovaný pre voľbu starostu.*
2. *Definujte účinky a porovnajte výhody a nevýhody systému relatívnej a absolútnej väčšiny.*
3. *Vysvetlite zmenu volebného mechanizmu predsedov VÚC, ktorá sa prvýkrát implementovala do praxe v regionálnych voľbách 2017.*
4. *Definujte a vysvetlite podstatu alternatívneho hlasovania.*
5. *Definujte a vysvetlite mechanizmus voľby poslanca obecného zastupiteľstva.*

5. LOKÁLNA FRAGMENTÁCIA MIESTNEJ SAMOSPRÁVY SR

5.1. Lokálna konfigurácia – definičné vymedzenie fragmentovanej sídelnej štruktúry a malej obce

Charakter slovenskej sídelnej štruktúry sa vzhľadom na vysoký počet obcí, z ktorých 85 % neprevyšuje veľkostnú hranicu 2000 obyvateľov, pričom nemožno abstrahovať ani od vysokého podielu extrémne malých obcí, ktoré sú lokalizované predovšetkým v južnej časti stredného Slovenska a v severovýchodnej časti, oprávnene radí medzi výrazne fragmentovaný, resp. atomizovaný. V európskom kontexte možno medzi krajiny s fragmentovaným sídelným usporiadaním zaradiť aj napr. lokálnu konfiguráciu Českej republiky s viac ako 6 250 obcami, Španielska s počtom obcí tesne prevyšujúcich hranicu 8 120 alebo napr. Francúzska, na území ktorého sa nachádza viac ako 36 600 obcí.

Pre atomizované lokálne štruktúry je príznačné vysoké percento z veľkostného aspektu malých územných jednotiek, čo simultánne eliminuje mieru spôsobilosti pre efektívne poskytovanie služieb a realizáciu zákonne vymedzeného okruhu kompetencií. Pod termínom fragmentovaná sídelná štruktúra, resp. atomizovaná lokálna konfigurácia, alebo rozdrobenosť obcí vo všeobecnosti možno chápať ambivalentné organizačné usporiadanie vo vzťahu k územne konsolidovanej konfigurácii. Konsolidácia anticipuje defragmentovanú sídelnú štruktúru vznikajúcu ako dôsledok vyššieho počtu malých obcí, ktoré nie sú spôsobilé v požadovanej kvalite zabezpečiť zákonom zverený rámec kompetencií. Možno pod ňou rozumieť „*také organizačné usporiadanie sídelnej štruktúry, ktoré vytvára stabilné predpoklady pre naplnenie samosprávnych funkcií obcí*“ (Hamalová – Papánková, 2005, s. 25). Za konsolidované teda možno označiť tie krajiny, ktoré viditeľným spôsobom zúžili mapu konfigurácie malých obcí. Zatiaľ čo sa v krajinách s roztrieštenou sídelnou štruktúrou zvyšuje riziko nezabezpečenia riadneho výkonu kompetencií, čo je do značnej miery determinované objemom finančných prostriedkov, ktoré má samospráva k dispozícii, tak v konsolidovaných samosprávach sa pravdepodobnosť nezvládnutia tohto výkonu eliminuje, napriek tomu, že majú častokrát v rukách veľký objem právomocí, ktorými môžu konkurovať regionálnym samosprávnym zložkám.

Definičné vymedzenie malej obce

V súvislosti s definičným vymedzením malej obce neexistuje jednotná interpretácia, čo potvrdzujú viaceré empirické štúdie, ktoré sa v numerickom veľkostnom vyjadrení značne rozchádzajú. S. Ivanišević v štúdiu po názvom *Territorial Basis of Local Self-Government* „pod extrémne malými obcami chápe tie, ktoré majú menej ako 1000 obyvateľov, malé územné jednotky sú limitované hranicou do 5000 obyvateľov, stredné od 5000 do 15 000 obyvateľov, veľké od 15 000 do 40 000 a extrémne veľké miestne samosprávy prevyšujú populačnú hranicu 40 000 obyvateľov“ (Ivanišević, 2006, s. 219). P. Swianiewicz v štúdiu *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*, bližšie analyzuje otázku lokálnej rozdrobenosti a konzekvencií rezultujúcich z tohto stavu a v kontexte veľkostného vymedzenia „malosti“ obce zavádza prah 1 000 obyvateľov (Swianiewicz, 2002). Podobne aj R. Ištók a R. Klamár konštatujú, že „v kontexte komunálnej reformy sa argumentuje hlavne rozsiahlou sieťou malých sídiel, za ktoré sú považované spravidla obce do 1000 obyvateľov, pričom v tejto kategórii je na Slovensku až 70 % obcí“ (Ištók – Klamár, 2005, s. 222). Pri aplikácii na podmienky Slovenskej republiky sa číselné vymedzenie pohybuje aj v nižších hodnotách, nakoľko nezvyčajným javom nie sú ani obce s niekoľkými desiatkami obyvateľov (napr. Prikra, ktorá eviduje 7 obyvateľov). Preto pri celkovom zmapovaní lokálneho stavu je možné za malé, v niektorých prípadoch až vymierajúce obce označiť tie územné jednotky, ktoré oscilujú medzi niekoľkými desiatkami či stovkami obyvateľov, pričom neprevyšujú strop 500 obyvateľov.

Napriek rešpektovaniu skutočnosti, že veľkostný aspekt nie je jediným faktorom, ktorý podmieňuje efektívnosť fungovania danej územnej jednotky a anticipuje jej chod do budúcnosti, viaceré výskumy potvrdzujú, že paralelne so zmenšujúcou sa veľkosťou obce eskalujú problémy rôzneho druhu, ktoré sťažujú a komplikujú výkon agendy a vo všeobecnosti optimálny rozvoj územnej jednotky malej veľkostnej kategórie.

5.2. Integračné a dezintegračné tendencie lokálnej štruktúry

O výlučne stabilnom rozvoji lokálnej sídelnej štruktúry abstrahujúcim od výkyvov nemožno hovoriť, nakoľko Slovensko má skúsenosti s trendmi smerujúcimi k eliminovaniu počtu obcí ako aj s dezintegračnými procesmi. Do rámca determinantov vplývajúcich na formovanie obecnej sídelnej

štruktúry možno zaradiť historické aspekty, geografické faktory, akými je napr. členitý reliéf, demografické faktory vzťahujúce sa na populáciu a osídľovanie, ekonomické aktivity a pod. Kľúčové však ostávajú dva primárne procesy započaté v druhej pol. 20. stor., ktoré sa výrazne podpísali pod prevládajúci stav rozdrobenosti. Obdobie štyroch desaťročí minulého storočia poznačené silným centralizmom a túžbou po direktívnom riadení sa výrazne dotklo charakteru sídelnej štruktúry v zmysle redukcie obcí. Je teda zrejmé, že počas socializmu nemožno hovoriť o tendencii k rozrastaniu sa sídelnej štruktúry, z dôvodu dominancie integračných procesov s cieľom eliminovať počet obcí, ktoré sa realizovali ako súčasť tzv. socialistickej prestavby. Redukčné trendy možno potvrdiť tým, že zatiaľ čo v r. 1950 bolo evidovaných 3344 obcí, v priebehu nasledujúcich tridsiatich rokov sa počet rapídne znížil o takmer 20 % a počet 2669 obcí v roku 1989, sa tak stal najnižším v novodobých dejinách (Tichý, 2005). Najdramatickejšia a najintenzívnejšia integrácia prebehla v 70-tych rokoch, kedy direktívne až násilné zlučovanie obcí rezultovalo do zníženia počtu o 336 obcí (Slavík, 1994). Integráciu podporovali procesy lokalizačne prebiehajúce hlavne v strednej a západnej časti Slovenska, prostredníctvom pričlenenia obcí v suburbaných oblastiach k mestám alebo prostredníctvom zlúčenia vidieckych miest. Zároveň len veľmi málo zo zrealizovaných administratívnych zmien vyústilo do zániku obce (31 z celkových 800 zmien), čo implikuje, že prevažná väčšina zlúčených obcí ako dôsledok integrácie prebiehajúcej v roku 1950–1989, si zachovala svoju identitu (Slavík, 1994).

Začiatok deväťdesiatych rokov priniesol dôležité zmeny vo fungovaní verejnej správy. Cieľom implementácie demokratického modelu verejnej správy bolo nastoliť princíp subsidiarity a eliminovať negatíva, ktoré vzišli z centralizovaného riadenia štátnej správy. Namiesto direktívnej vrchnostenskej správy zhora sa začal aplikovať princíp s charakterom decentralizácie moci, ktorý však úplne nevyklučuje vplyv a zásahy vyšších mocenských zložiek. Miestna verejná správa tak začala byť konštituovaná smerom zdola, čo má zásadný vplyv na posilnenie politického statusu občana na rozvoji demokratickej spoločnosti. Po výraznej spoločenskej zmene vyvolanej v dôsledku udalostí z novembra 1989 nastala nová etapa vo vývoji, kedy sa aplikáciou demokratických princípov do riadenia, organizovania a spravovania štátu ako aj prijatím zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov prejavil dezintegračný trend, čím došlo k priavrátaniu sa k „pôvodnej štruktúre“.

Tabuľka č. 1: Dezintegrácia obcí v období 1989–2002:

Obdobie	Dec. 1989	Dec. 1990	Marec 1991	Dec. 1991	Máj 2001	Dec. 2002
Počet obcí	2669	2826	2834	2814	2883	2891
Rozdiel	–	dezintegrácia 157	dezintegrácia 8	integrácia 20	dezintegrácia 69	dezintegrácia 8

Zdroj: spracovanie podľa: Berčík – Lovecký, 2003

Z tabuľky vyplýva stúpajúca tendencia počtu obcí o 165 na celkový počet 2834 obcí od obdobia 1989 až do marca 1991. S výnimkou decembra 1991, kedy sa prejavili integračné trendy, ktoré rezultovali do finálneho rozdielu o 20 obcí menej v komparácii s marcom toho istého roku, počet obcí neustále narastal čím sa lokálna sídelná štruktúra fragmentovala. V porovnaní so stavom v roku 1989 došlo k značnému nárastu o viac ako 7 %, pričom ani počet 2891 obcí neostal definitívnym, keďže v súčasnosti evidujeme až 2928 obcí na území SR. Tieto fragmentačné prejavy, vznikajúce hlavne ako dôsledok členenia obce alebo oddelenia aglomerovanej obce od mesta, predstavovali častokrát reakciu na neopodstatnené pričleňovanie obcí, hlavne k mestským sídlam. Mnohé dezintegračné aktivity prebehli hneď po zmene režimu na začiatku 90-tych r., a preto je ich potrebné chápať ako neoddeliteľnú súčasť demokratizácie spoločnosti a akúsi spätnú väzbu na obdobie neslobody.

Predstavené procesy do výraznej miery zapríčinili podobu lokálnej sídelnej štruktúry Slovenska, ktorá je silne fragmentovaná, napriek tomu, že súčasný stav počtu obcí je nižší v porovnaní s r. 1950. Príčinu tohto stavu nemožno limitovať len na integračné procesy prebiehajúce v r. 1950–1989 a následnú dezintegráciu, nakoľko svoj podiel na podobe lokálnej štruktúry zohral aj sídelný rozvoj, ktorý prebiehal podľa tzv. urbanizačných osí a mal za následok vznik periférnych oblastí (Kling, 2002). Jednalo sa hlavne o oblasti východného Slovenska a južnej časti stredného Slovenska, ktoré zaznamenávajú najvyšší podiel malých obcí pričom v niektorých prípadoch možno hovoriť až o vymierajúcich obciach. Je teda zrejmé, že rozdrobenosť, v rámci ktorej viac ako 67 % slovenských obcí nepresahuje hranicu 1000 obyvateľov, je dôkazom existencie veľkého podielu malých obcí, ktorý je potrebné riešiť a potreba konsolidácie obecnej sídelnej štruktúry sa tak stáva značne opodstatnená.

5.3. Špecifická lokálnej štruktúry v transformačnom období

Pri hodnotení sídelného, či regionálneho vývoja v transformačnom období dochádzalo k viacerým zásadným zmenám v rôznych oblastiach, napr. v sociálnom potenciáli, pričom celková genéza týchto zmien mala hlavne diferenciálny charakter s výraznými prejavmi priestorových, sociálnych, populačných, infraštruktúrnych a iných špecifik. Dôležitým medzníkom, prvotne na úrovni sídiel, neskôr aj na úrovni regiónov, bolo odštartovanie reformy verejnej správy, ktorá sčasti dopomohla jednak k mobilizovaniu interných ako aj k získaniu externých zdrojov pri budovaní trvalejších obecných a regionálnych progresových trendov. Spomalenie kvantitatívne orientovanej urbanizácie sa simultánne stalo vhodným prediktorom pre intenzívnejší kvalitatívny sídelný rozvoj, rovnako ako aj pre vyprofilovanie environmentálne vhodnejšej priestorovej konfigurácie miest. Negatívnym efektom bolo prehĺbovanie regionálnych a sídelných disparít, nakoľko zmeny ekonomicko-štruktúrneho charakteru, obohatené odlišnými úrovňami technickej vybavenosti a spojené s geografickými špecifikami Slovenska smerovali k zintenzívneniu medziregionálnych a medzisídelných disparít. Príčina všeobecne sa prehĺbujúcich rozdielov, hlavne v podobe sociálnych nerovností, sa neodvíjala len od schopnosti adaptácie hospodárskych subjektov, nakoľko disparity boli do značnej miery vyvolané „*lokalizačnými faktormi pre nové investície, kvalitatívnymi charakteristikami a adaptačnými schopnosťami ľudského potenciálu, infraštruktúrnym zázemím sídla, resp. regiónu a pod.*“ (Gajdoš – Faltan – Moravanská, 2009, s. 33). V konečnom dôsledku nemožno zabúdať ani na to, že determinantom disparít bola diferenciácia v demografickej skladbe, ako aj v miere nezamestnanosti, ktorá stála na pozadí rozdielov, čo sa prejavilo v migrácii obyvateľov.

Pre prvú etapu transformácie bolo typické posilňovanie sociálno-demografických, ekonomických, či infraštruktúrnych diferenciácií, pričom dochádzalo k vzostupu regiónov s nepriaznivými podmienkami pre rozvoj, čo bolo konzekvenciou zanedbania koncepcie regionálneho rozvoja, ktorá odsúvala kumulované problémy ako aj absencie účinných nástrojov a politík zameraných na riešenie nárastu regionálnych disparít. Vzniknuté urgentné problémy sa síce riešili, avšak nesystémovo a nekonceptne, bez realizovateľnej štátnej koncepcie regionálneho rozvoja, pričom absentovala strategická vízia rozvoja spoločnosti. Problémom bola aj nedostatočná koordinácia pri aplikácii odvetvových politík, ktorá vyústila opäť len k oslabeniu atraktivity

a konkurencieschopnosti najviac problémovo postihnutých oblastí, čím sa zintenzívňovala potreba náročných, revitalizačných opatrení. Preto dochádzalo k výraznej fragmentácii ako aj horizontálnej či vertikálnej polarizácii spoločnosti postavenej na územnom, sídelnom ako aj sociálno-ekonomickom princípe. Sociálno-priestorová diferenciácia,⁹ ako jeden z hlavných problémov vznikala ako dôsledok horizontálnej polarizácie a sociálno-ekonomická¹⁰ ako konzekvencia vertikálnej polarizácie, ktorá vplývala na sociálnu stratifikáciu spoločnosti a formovala tak sociálnu vrstvu chudobných a nezamestnaných. Práve v tomto kontextuálnom rámci sa reálnou entitou stávajú tzv. marginálne regióny, v ktorých sa kumulujú viaceré nepriaznivé atribúty a sú charakterizované „zreteľným zaostávaním a nedostatkom integrácie do súčasných dominujúcich štruktúr, procesov a systémov zodpovedajúceho časového a priestorového kontextu, v niektorom, alebo v každom uvažovanom aspekte“ (Michálek, 2014, s. 270). Ide o regióny, ktoré sú vysoko prestúpené sociálno-ekonomickými problémami, sprevádzanými vysokou nezamestnanosťou, nízkymi mzdami ekonomicky aktívneho obyvateľstva, sociálnou odkázanosťou, sociálnou exklúziou, zhoršovaním demografickej vzdelanostnej štruktúry, vznikom subkultúr, nízkou úrovňou priemyslu a služieb ako aj modernej komunikačnej či informačnej infraštruktúry¹¹ (Poláčková – Potomová, 2011). Ekonomické parametre zmien ako súčasť transformačného modelu s orientáciou na trhový princíp, rezultovali hlavne v druhej polovici 90-tych rokov do konjunkturálnej (cyklickej) nezamestnanosti, keďže absentoval dostatočný dopyt po pracovnej sile, pričom medzi oblasti najviac postihnuté vysokou mierou nezamestnanosti patrili hlavne okresy východného Slovenska a juhu stredného Slovenska, predovšetkým okres Rimavská Sobota a Revúca, ktoré sa stávajú tzv. regiónmi chudoby s narastajúcim počtom sociálne odkázaných ľudí, pre ktoré sú ďalej príznačné celkovo zlé podmienky pre ekonomický rozvoj, nízka kvalita

9 Prejavovala sa v podobe rozdielov medzi regiónmi a sídelnými typmi.

10 Prejavovala sa v podobe rozdielov medzi ekonomickými a sociálnymi subjektmi a sociálnymi skupinami.

11 Je dôležité poznamenať, že existujú tzv. indikátory marginality, ktoré sú rôzne, avšak v stredoeurópskom priestore medzi najčastejšie faktory sledované a vyhodnocované v kontexte identifikácie marginálnych regiónov zaraďujeme hlavne: „fyzicko-geografické limity, dlhopertrvávajúci historicky obmedzovaný rozvoj, odláhosť a slabá dostupnosť od jadrových oblastí, horšia dostupnosť infraštruktúry, nestabilná ekonomická štruktúra založená na produkcii primárneho sektora s nedostatočne diverzifikovanou výrobnou štruktúrou, nízka úroveň príjmov, vysoká dlhodobá nezamestnanosť, riedko zaľudnené oblasti s vysokým podielom poproduktívnej časti obyvateľstva, vysoká úroveň emigrácie z týchto oblastí, sociálno-kultúrna izolácia negatívne determinujúca intenzitu lokálnej participácie obyvateľstva, a pod.“ (Michálek, 2014, s. 271–272).

sociálnych a infraštruktúrnych potenciálov, slabá civilizačná vybavenosť ako aj nepriaznivá polohová marginalita.

Transformácia spoločnosti sa špecifickým spôsobom prejavila aj na vývoji mestského a vidieckeho prostredia, pričom obzvlášť mestá boli vystavené tzv. dvojitej transformácii, ktorá na jednej strane spočívala v návrate k prirodzeným trendom genézy osídlenia, ktoré boli výrazne naštartené v období socialistickej prestavby spoločnosti a industriálnej urbanizácie a na druhej strane išlo o zmeny, kedy sa hlavne väčšie mestá menia pod vplyvom vstupných procesov do štruktúr Európskej únie ako aj pod vplyvom globalizácie. Vo všeobecnosti situáciu urbánneho prostredia charakterizujú viaceré diferencujúce sa procesy zasahujúce do vnútromestskej štruktúry, do sociálno-priestorovej situácie a zásadne sa dotýkajú aj interakcií a sietí väzieb k okolitému prostrediu, pričom nemožno abstrahovať ani od zhoršujúcich sa sociálno-hospodárskych aspektov miest, ktoré sa odrážajú v podobe nedostatku disponibilného bytového fondu, nárastu konzumného spôsobu života, sociálnych deviácií, resp. sociálno-patologických javov, problémov environmentálneho či dopravného charakteru a pod.

Zatiaľ čo začiatky 90-tych r. znamenali pre mestské obce mierny pokles podielu ich obyvateľov, ktorý sa najviac dotýkal územných jednotiek prevyšujúcich 10 000 obyvateľov, tak obce pod uvedenou hranicou populačne rástli, keďže sa u nich uplatnila opačná vývojová tendencia v podobe nárastu počtu obyvateľstva.

Ďalšou konzekvenciou transformácie bol úpadok predošlých interakcií sídel koordinovaných centrálnou mocou, ktoré boli čiastočne suplované trhovo orientovanými vzťahmi, pričom mestá sa jednak stávali konkurenčnými subjektmi súperiacimi predovšetkým o kvalitné ľudské zdroje a zahraničné investície, no formujú sa aj nové medzisídelné partnerstvá, čím vznikajú nové formy kooperácie. Istá kontinuálna línia ostala zachovaná v rámci pretrvávania veľkostných disparít a možnosti identifikovania rôznych sídelných typov. Zároveň sa čoraz viac prehlbujú rozdiely medzi jednotlivými spoločenskými vrstvami, na základe čoho možno formulovať tvrdenie, že ďalším typickým znakom pre urbánne prostredie je sociálna polarizácia, ktorej príčinu možno hľadať v dopadoch privatizácie, reštitúcie, ale aj vstupu zahraničného kapitálu (Gajdoš – Faltan – Moravanská, 2009).

V sídelnej konfigurácii miest možno od polovice 90-tych rokov identifikovať dve hlavné tendencie vývoja a to je zintenzívnenie dezurbanizačného procesu a tzv. dobiehanie urbanizácie koncentračného charakteru.

Prvá tendencia, ktorá znamená „zastavenie rastu počtu obyvateľov miest a zastavenie poklesu, prípadne rast vidieckych obcí“ bola výsledkom sťahovania obyvateľstva z populačne veľkých miest, čo súvisí s meniacim sa hodnotovým rámcom ľudí vo vzťahu k bývaniu, nakoľko sa stupňuje záujem o menšie lokality s dobrým životným prostredím a s dobrou dostupnosťou pracovných, či kultúrno-vzdelávacích centier (Gajdoš – Falťan – Moravanská, 2009, s. 42). Druhá tendencia, ktorá je vyjadrením sústredenia obyvateľstva v mestách dominovala po roku 1996, ktorý je spojený so vznikom nového územnosprávneho usporiadania, pretože podľa „zákona NR SR č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý vychádzal zo schváleného dvojstupňového územnosprávneho členenia, miestna štátna správa bola v SR vykonávaná do konca roka 2003 79 okresnými a 8 krajskými úradmi štátnej správy“ (Kováčová, E., 2015, s. 101). Urbanizačný proces sa tak vzťahoval najmä na z veľkostného aspektu menšie okresné mestá v novovytvorených okresoch, napr. okres Snina, Stropkov, Banská Štiavnica a iné.

Problémom viacerých miest, s výnimkou hlavného mesta bola orientácia na vytvorenie predpokladov pre profiláciu miest v podobe inovačných centier, pričom práve v mestách, v ktorých sídlili vzdelávacie inštitúcie typu vysokých škôl, univerzity, alebo vedecko-výskumné centrá sa zvyšovala pravdepodobnosť naplnenia tejto funkcie s efektívnymi dosahmi v rámci územia ich pôsobenia.

Taktiež je dôležité zdôrazniť, že transformačný proces vystupňoval aj problémy vidieckych sídel, ktorými boli poznačené už v predtransformačnom období. Vidiecke sídla predstavujú sídelný typ, ktorý sa v dynamickej sociálno-ekonomickej genéze vyprofiloval ako najviac problémový. Vidiecke sídla sú interne dosť polarizované a diferencované, pretože tak ako existujú efektívne obce, ktoré naplňajú podmienky rozvoja, existuje aj sídelný typ nefunkčných a vymierajúcich obcí, ktoré postrádajú vlastné zdroje na zvrátenie digresívneho vývojového smerovania a sú viac-menej odsúdené na zánik. Neprehliadnuteľná zmena nastala v reprofilácii hospodárskej štruktúry dedinského prostredia, nakoľko dochádza k absencii väzieb na poľnohospodárstvo ako ekonomickú bázu. Slovenský vidiek je tak charakterizovaný členitou a širokospektrálnou základňou profesijnej orientácie pracovných síl, pomerne nízkou väzbou ekonomickej základne vidieka na poľnohospodárske činnosti, rovnako ako aj nízkou mierou občianskej angažovanosti v podnikateľskej činnosti a celkovo akceleráciu

ekonomickej závislosti lokálnej úrovne od štátnych prostriedkov. V kontexte indikácie ťažiskových problémov je výrazným negatívnym javom vyľudňovanie a migrácia obyvateľstva, sprevádzaná nedostatkom pracovných príležitostí a to aj napriek zmierneniu vybavenostného zaostávania. Kumuláciu problémov vidieckeho prostredia je dôležité vnímať v nadväznosti na konzekvencie industrializačného a urbanizačného procesu, pretože industriálna urbanizácia v tom najširšom zmysle slova smerovala k deformovaniu vývoja vidieckeho prostredia a to tak v demografickej, ekonomickej, sociálnej ako aj kultúrnej oblasti. Konkrétne sa prejavila v podobe úpadku, či stagnácie uvedených oblastí, čo vyústilo do sídelnej krízy, ktorú sprevádzala migrácia obyvateľov vidieka, hlavne mladších vekových skupín a produktívnej časti obyvateľstva do miest, čoho rezultátom bolo aj „znižovanie využiteľnosti existujúceho bytového fondu, strata prirodzenej sociálno-demografickej a profesijnej základne pre prácu v poľnohospodárstve, či iných aktivít obce a jej blízkeho okolia, strata hospodárskych funkcií, chátranie zariadení sociálnej infraštruktúry, zhoršovanie kvality životných podmienok ale aj sociálneho prostredia“ (Gajdoš – Pašiak, 2008, s. 15–16).

Osobitnou kategóriou je široký rad sociálnych problémov, ktoré sa svojím významom a rozsahom stavajú do špecifickej pozície v súvislosti s decentralizačným procesom, rozvojom lokalizmu a akceptáciou princípu subsidiarity, teda v súvislosti s presúvaním riešenia problémov na obce a zabezpečovaním ich fungovania a rozvoja prostredníctvom vlastných zdrojov, prostriedkov a potenciálov. Sociálna dimenzia je súhrnom viacerých negatívnych javov prejavujúcich sa vo forme sociálno-demografického, psychologického či kultúrneho charakteru a medzi jej hlavné problémy zintenzívňujúce sa v čase transformácie možno zaradiť nasledovné:

- sociálno-demografická depresia viacerých obcí, charakterizovaná nepriaznivou vekovou skladbou a to dominanciou poproduktívnej časti obyvateľstva, absenciou kvalitného ľudského potenciálu, ako determinanta sídelného rozvoja, odchodom produktívnej časti obyvateľstva, resp. pretrvávajúcou rezidenčnou migráciou za prácou, čo oslabuje a deformuje sociálny kapitál predovšetkým malých obcí,
- nepriaznivá veková štruktúra je tiež determinantom úrovne kultúrneho kapitálu, v ktorom sa do popredia dostáva vzdelanie, stupeň kvalifikácie a keďže skladba kultúrneho kapitálu je v prevažnej miere nevyhovujúca vzhľadom na stupňujúce sa požiadavky na trhu práce, uvedená situácia sa prejavuje na rastúcej nezamestnanosti a šírení chudoby,

- priamoúmerne s narastajúcou mierou deformácie sociálneho kapitálu sídla sa stupňuje aj občianska apatia k verejným záležitostiam, dochádza k nízkej aktivizácii a participácii obyvateľov na riešení obecných problémov,
- nízka miera občianskej participácie je konzekvenciou sociálnej izolácie, ktorá vzniká v dôsledku oslabenia susedských komunitných interakcií, poklesu sociálnej dôvery a sociálnych istôt,
- postrádanie pracovných príležitostí a s tým spojený nárast nezamestnanosti, sa odzrkadľujú v rozširovaní sociálnej deviácie, v náraste kriminality ako aj na celkovom zhoršovaní medzilidských vzťahov,
- zhoršovanie sociálnej klímy súvisí aj s majetkovo-právnymi spormi v prípade dedenia, či delenia majetku ako aj s intenzívnejšou sa sociálnou diferenciáciou komunálneho spoločenstva, t. j. chudobní verzus bohatí,
- redukcia kultúrno-spoločenskej infraštruktúry v dôsledku nedostatku finančných prostriedkov na jej prevádzkovanie: kultúrna vybavenosť spadá do správy miestnej samosprávy a nie je dotovaná centrálnymi financiami, čo zároveň súvisí aj s tým, že vo viacerých prípadoch došlo k zásadnej modifikácii funkcie týchto zariadení (napr. na komerčnú). Malé obce trpia nedostatkom financií na pokrytie základných podmienok pre svoje fungovanie a rozvoj a už vôbec nedisponujú prostriedkami na financovanie chodu kultúrnej vybavenosti, a preto sú priestory, pôvodne určené na záujmové a kultúrne aktivity prenajímané na komerčné účely (Gajdoš – Falčan – Moravanská, 2009).

5.4. Súčasné problémy malých obcí

Jednotlivé problémy vidieckeho prostredia, ktoré je komparatívne nevýhodné voči urbánnemu prostrediu, nakoľko disponuje menej priaznivými predpokladmi pre podnikateľskú činnosť, ekonomickú výkonnosť a pod., sú stále citelné a prítomné predovšetkým z veľkostného aspektu v malých obciach. Z radu vážnych problémov je možné selektívnym spôsobom vyzdvihnúť aspoň nasledovné:

- v obciach absentujú finančné prostriedky na kultiváciu prostredia, budovanie základnej technickej infraštruktúry ako aj na realizáciu rozvojových aktivít a vypracovanie koncepčných materiálov obce – napr. územný plán,

- sú charakteristické nevhodnou vekovou skladbou, starnutím obyvateľstva, vyludňovaním,
- postrádajú kvalifikovanú, inovatívnu pracovnú silu, ktorá je základom poznatkovo-orientovanej spoločnosti a predpokladom tvorby strategických, rozvojových plánov,
- sú prestúpené značným podielom obyvateľov bez počítačovej či digitálnej zručnosti, čo výrazným spôsobom determinuje šance uplatnenia sa na trhu práce, čím sa vynárajú problémy vo vzťahu k narastajúcej nezamestnanosti, šíreniu chudoby a sociálnej odkázanosti,
- stávajú sa málo atraktívne pre mladšie vekové kategórie a ekonomicky produktívnu časť obyvateľstva, z dôvodu absencie pracovných príležitostí, či možností pre kultúrnu sebarealizáciu,
- sú charakteristické nízkym prílevom zahraničných investícií, nižšou kvalitou infraštruktúry, slabo rozvinutým priemyslom, službami a pod.
- charakter kultúrneho potenciálu v problémových samosprávach väčšinou neodpovedá súčasným nárokom a požiadavkám na trhu práce, v dôsledku čoho identifikujeme problémy viažuce sa na rastúcu mieru nezamestnanosti, pokles životnej úrovne, pretrvávajúcu rezidenčnú emigráciu za prácou vyvolanú práve nedostatkom pracovných príležitostí,
- nezaujímajú o mandáty v štruktúre obligatórnych a fakultatívnych samosprávnych orgánov, čím sa posilňuje riziko nadobudnutia statusu, tzv. „nefunkčnej obce,“ t. j. základná jednotka miestnej samosprávy, ktorá po vykonaní dvoch po sebe nasledujúcich volieb do orgánov samosprávy obcí, nie je spôsobilá zvoliť si svoje orgány, tzn. zastupiteľský zbor poslancov – obecné zastupiteľstvo a starostu obce, ktorý je najvyšším výkonným orgánom obce (Zákon č. 369/1990 Zb.),
- finančná záťaž, veľké dlhy, nedostatok finančných prostriedkov na výkon kompetencií a poskytovanie služieb a pod.

Väčšina malých obcí sa dostala do sociálneho, demografického, či kultúrneho regresu ohrozujúceho kvalitu života v obci a v niektorých prípadoch signalizujúceho až štádium zániku takto postihnutej kategórie obcí, a preto v záujme zachovania existencie upadajúcich územných jednotiek je viac než žiaduce vytvoriť súbor kultúrnych, hospodárskych ako aj sociálnych pilierov, ktoré by anticipovali komplexnú revitalizáciu problémových miestnych samospráv. Dôležité je totiž uvedomiť si, že napriek negatívam, ktoré sa ich dotýkajú, predstavujú organickú súčasť kultúry krajiny, histórie a sú akýmsi dokumentom genézy interakcií medzi človekom a prírodou

a zároveň súčasťou pamäťovej štruktúry národa, čo je relevantný dôvod pre zavádzanie opatrení na ich prežitie a zabezpečenie efektívneho chodu, či už prostredníctvom medziobecnej spolupráce, alebo napr. cestou zlučovacích procesov, z čoho vyplýva, že je potrebné prehľbovať diskusie o komunálnej reforme, citlivejšie na špecifiká slovenskej sídelnej štruktúry.

5.5. Zriaďovanie spoločných obecných úradov ako forma medziobecnej spolupráce

Jednou z možností, akým spôsobom tmiť záťaž predovšetkým malých územných jednotiek je zriaďovanie spoločných obecných úradov, ktoré predstavujú istú formu medziobecnej spolupráce (tzv. interkomunálnej kooperácie), ktorá vychádza zo zákona o obecnom zriadení a má podporu aj v Ústave SR, pričom prebieha na báze dobrovoľnosti. Hlavou úlohou spoločných obecných úradov je spoločné zabezpečovanie odborných, administratívnych úloh na výkon ktorých nemá predovšetkým malá obec dostatok kapacít a možno ich definovať ako výkonné orgány bez právnej subjektivity, so zmluvne presne určeným rozsahom pôsobnosti, pričom aktérom musia byť minimálne dve obce, keďže pojednávame o spolupráci, ktorá predpokladá interakčné pôsobenie medzi viacerými územnými jednotkami (Konečný – Konečný, 2009).

Už pri samotnom definovaní medziobecnej spolupráce I. W. Zartman vychádzal z kľúčového termínu spolupráca, pod ktorým rozumie „*situáciu, v ktorej strany súhlasia kooperovať, za účelom produkcie nových ziskov pre všetkých účastníkov, ktoré by neboli schopné dosiahnuť unilaterálnym (jednostranným) konaním alebo aktom*“ (Hertzog, 2010, s. 297). Vo všeobecnosti môžeme konštatovať, že medziobecná spolupráca ako forma riešenia malých obcí je fenoménom, s ktorým majú skúsenosť viaceré krajiny.

Náplň interkomunálnej kooperácie je diferentná v závislosti od rozsahu kompetencií, ktorými samospráva miest a obcí v danej krajine disponuje. Samozrejme možno identifikovať aj ďalšie faktory, ktoré podmienili, že sa napr. v USA orientovali hlavne na dopravu, siete vodovodov a ochranu pred záplavami predovšetkým v metropolitných regiónoch, v Portugalsku na lokálny ekonomický, sociálny a kultúrny rozvoj, integrované lokálne plánovanie, ochranu životného prostredia, v Rakúsku na zdravotnú a sociálnu starostlivosť, infraštruktúru, školstvo a pod.

Vznik interkomunálnej spolupráce, okrem samotnej autonómnej iniciatívy obcí „zdola“, bol v niektorých krajinách odštartovaný, resp.

koordinovaný „zhora“ – napr. v Belgicku, kde sa centrálna vláda (vtedy ešte unitárneho štátu) v pol. 60 r. rozhodla pristúpiť k riešeniu problémov viažucich sa na regionálnu zamestnanosť tak, že adaptovala legislatívu tým spôsobom, že oslobodila od daní subjekty, ktoré sa rozhodli uskutočňovať všeobecne prospešné projekty.

Medziobecná spolupráca spája územné jednotky do združení, ktoré si spoločne vymedzia buď 1 prioritnú úlohu – napr. Rakúsko, alebo celú škálu úloh z čoho rezultuje, že sa jedná o viacúčelovú formu kooperácie. Tieto kompetencie môžu na seba nadväzovať, generovať sa jedna od druhej – čo je častý prípad flámskych „*Interkommunale*“, alebo sa od samého počiatku môžu orientovať na pluralitu recipročne previazaných vecných oblastí, ako je to napr. v prípade Nemecka.

Nesporne dôležité je uvažovať o spolupráci obcí v kontexte rešpektovania 3 dimenzií komunálnej politiky. Inak povedané, spolupráca obcí sa musí odvíjať od poznania a akceptovania integrity a zvrchovanosti územných jednotiek v priestorovej, sociálnej ako aj ekonomickej sfére. Interkomunálna spolupráca väčšinou prebieha medzi obcami, ktorých katastrofe spolu susedia, čo však neneguje fakt, že existuje aj spolupráca miest, ktoré spolu nehraničia. V tomto prípade je táto kooperácia založená napr. na spoločných záujmoch, na sociálnych či ekonomických problémoch, ale môže tiež prameniť aj z inej dimenzie. Pri priestorovej dimenzii predovšetkým v prípade mikroregionálnych združení, ktoré sú obyčajne vytárané ako „*malé jednotky, ktoré zahŕňajú prinajmenšom niekoľko obcí so spoločnou históriou, ekonomickou závislosťou,*“ je potrebné riešiť najmä technickú dostupnosť, ktorá je determinovaná v závislosti od vzdialenosti kooperujúcich obcí ako aj konfiguráciou terénu alebo napr. existenciou dopravnej infraštruktúry (Klimovský, 2009, s. 205).

Z ekonomického hľadiska je problém nákladov na spoločný výkon kompetencií sprevádzaný aj sociálnym aspektom. Demonštrovať to môžeme napr. vznikom diferentných výšok poplatkov za rovnaké spoločne vykonávané služby, čo obyvatelia kooperujúcich obcí nemusia akceptovať, čím sa môže umocňovať napätie medzi obcami a ich obyvateľmi. Napokon sociálna dimenzia otvára otázky vzťahujúce sa na interakcie, vzťahy a siete. V tomto kontexte je dôležité uvažovať o tom, či medzi obyvateľmi kooperujúcich jednotiek existujú siete a interakcie, ktoré sú tejto spolupráci naklonené, alebo naopak.

Najčastejšou formou interkomunálnej kooperácie je zriaďovanie spoločných obecných úradov. Ak to aplikujeme na podmienky Slovenskej

republiky, potom možno konštatovať, že ide o pomerne rozvinutú formu spolupráce, ktorá rešpektuje zásadu:

- dobrovolnosti, z čoho vyplýva, že sa vylučuje obligatórny rozmer danej formy medziobecnej spolupráce, ktorý by nariaďoval povinnosť vstúpiť v určitom časovom intervale do uvedeného druhu spolupráce bez vzniku nového právneho subjektu,
- vzájomnej výhodnosti, pre všetkých zainteresovaných aktérov v rámci kooperácie,
- zachovania rovnocenného postavenia všetkých obcí.

Napriek tomu, že uvedená forma medziobecnej spolupráce je u nás možná od začiatku 90-tych r., musíme konštatovať, že obce spočiatku viac-menej nepociťovali potrebu zriaďovať spoločné obecné úrady za účelom výkonu originálnych kompetencií a význam budovania spoločných obecných úradov sa začal zintenzívňovať až v kontexte reformy verejnej správy, v súvislosti s realizáciou transferu kompetencií z vyššej úrovne na nižšiu, tzn., v súvislosti s decentralizáciou, ktorá práve v užšom zmysle slova predstavuje prenos kompetencií na samosprávnú úroveň. Na druhej strane nemožno abstrahovať ani od konzekvencií tohto procesu, nakoľko samosprávy okrem širokého rámca kompetencií a nových úloh, prevzali na seba aj široký rámec problémov rôzneho charakteru. Dôležité je uvedomiť si, že pri prenesenom výkone pôsobnosti štátnej správy vystupuje obec v mene štátu (a nie vo svojom vlastnom mene), ktorého vplyvy a zásahy nie sú vylúčené. V tomto prípade jej však štát, simultánne s prenesenými kompetenciami, ktoré presúva na samosprávu za predpokladu ich zabezpečenia s vyššou efektívnosťou, prideliť aj finančné prostriedky určené na výkon kompetencií. Skúsenosti z praxe však poukazujú na slabé miesta a medzery v sústave mechanizmov vymedzených na naplnenie jednotlivých cieľov komunálnej politiky, ktorá sa mala adaptovať a rozšíriť v súvislosti s transferom kompetencií. Ako jeden z najväčších problémov sa javí nedostatok potrebných finančných zdrojov na plný rozsah realizácie potrieb a úloh obce, ktorý sa najviac dotýka malých obcí do 500 obyvateľov. Zároveň je dôležité si uvedomiť, že nachádzanie riešení v kumulácii dlhu je iracionálnym východiskom umocňujúcim zadlženosť obce.

V línii s decentralizáciou kompetencií nemožno odhliadať od primárnej zložky modelu decentralizácie verejnej správy, tzn. od fiškálnej decentralizácie, ktorej ťažisko sa koncentruje na sumu príjmov, ktorými má samospráva disponovať za účelom efektívneho chodu a zabezpečenia

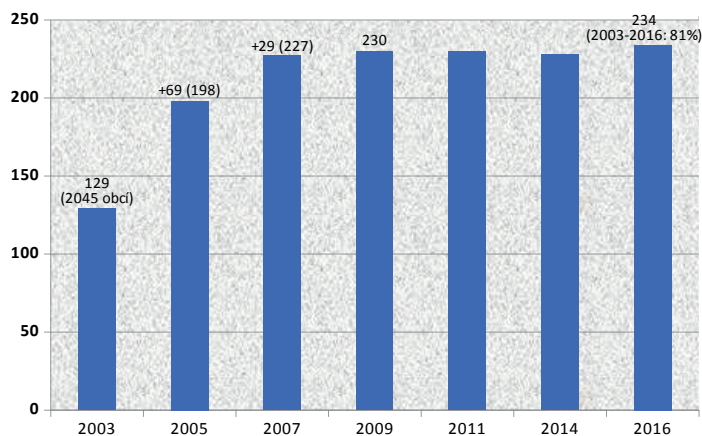
verejných služieb a o ktorú ju štát nesmie pripraviť. Už v rámci prvej etapy fiškálnej decentralizácie, v ktorej sa pristúpilo k decentralizácii výdavkovej zložky samosprávnych rozpočtov na základe zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky, došlo k viacerým problémom spätým nielen s výkonom prenesených úloh na základné jednotky miestnych samospráv, ale predovšetkým s ich finančnou náročnosťou (Kováčová, 2011). V rámci jej realizácie sa uplatňoval špecifický režim financovania delegovaných kompetencií prostredníctvom decentralizačnej dotácie zo štátneho rozpočtu, avšak nastavenie systému financovania nekorešpondovalo s európskym štandardom. Počas tohto systému financovania samospráv, ktorý bol pokladaný za prechodný, sa mala vyprofilovať výška potrieb nových samosprávnych subjektov a vybudovať objektívna základňa pre určenie role, resp. podielu, ktorý bude prináležať štátu na financovaní nových kompetencií samospráv (Kozovský, 2005). Medzi jeho základné nedostatky možno zaradiť nezohľadnenie zmeny režimu pri transfere kompetencií zo štátnej správy na samosprávnu úroveň, ako aj absenciu striktných noriem na jednotku výkonu prenášanej úlohy, ktoré by rešpektovali zásadu, že *„objem finančných prostriedkov prenesených s kompetenciou na územnú samosprávu bude zodpovedať objemu, ktorý na plnenie úlohy vynakladala v čase presunu štátna správa“* (Projekt decentralizácie..., 2003, s. 5). Vo všeobecnosti, proces redistribúcie financií v dostatočnej miere nezohľadňoval lokálne špecifiká, čo predstavovalo jednu zo substanciálnych príčin prehlbovania disparít vo finančnej sile regiónov. Rovnako došlo k časovej disharmónii medzi presunom úloh a potrebnými finančnými prostriedkami. Iný problém spočíval v posilnení závislosti samospráv na centrálnej vláde ako aj v eliminovaní motivácie využiť svoj inherentný, endogénny potenciál a pod. Až v roku 2005, v rámci 2. etapy fiškálnej decentralizácie, si zmienené deficity vo finančnej politike samospráv vyžiadali systémové riešenie, resp. zmenu vo financovaní úloh s hlavným zámerom *„stabilizácie finančných zdrojov územných samospráv na viacročné obdobie zmenou fiškálnych vzťahov medzi štátnou správou a samosprávou tak, aby sa zvýšil podiel územných samospráv na verejných financiách a posilnila ich finančná samostatnosť s dôrazom na efektívnejšie a kvalitnejšie zabezpečenie verejných statkov a služieb pre občanov“* (Kozovský, 2005, s. 97).

Z uvedeného vyplýva, že práve v súvislosti s decentralizáciou sa zintenzívňovala potreba formovať spoločné obecné úrady, tzn., že decentralizáciu možno oprávnenne vnímať ako spúšťač, resp. štartér pre formovanie

medziobecnú spoluprácu, práve prostredníctvom zriaďovania spoločných obecných úradov, nakoľko hlavne malé obce si boli dostatočne vedomé problémov, sťažujúcich ich efektívne fungovanie, či už v podobe nedostatku finančných prostriedkov na výkon kompetencií, nedostatku odborných kapacít, nespôsobilosti odpovedať na potreby svojich obyvateľov či poskytovať služby na adekvátnej úrovni atď. a mali záujem tento stav riešiť práve zriaďovaním spoločných obecných úradov, ktoré sa javili ako efektívnym inštrumentom pre tlmenie uvedených negatívnych aspektov.

S ašpiráciou na zmapovanie počtu spoločných obecných úradov v podmienkach Slovenskej republiky uvádzame graf č. 1:

Graf č. 1: Genéza počtu spoločných obecných úradov

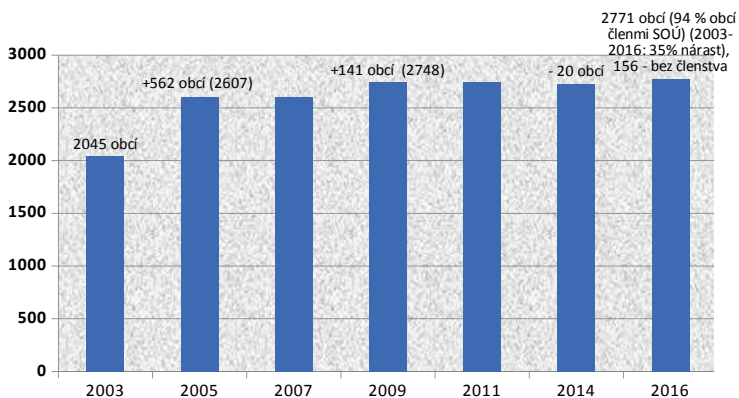


Zdroj: spracovanie podľa: Slavík a kol., 2016

Interpretácia: Prostredníctvom grafu č. 1, môžeme demonštrovať spozorovateľnejšie vzrastajúcu tendenciu v zriaďovaní spoločných obecných úradov, tzn., že v roku 2003 bolo evidovaných 129 spoločných obecných úradov, pričom až 2045 obcí bolo zainteresovaných do danej formy medziobecnej spolupráce, čo značí o pomerne vysokom záujme obcí podieľať sa na výkone prenesených kompetencií spoločnou lokálnou správou. Následne k 31. 3. 2004 bolo na území Slovenskej republiky evidovaných 194 spoločných obecných úradov, v rámci ktorých sa podiel združených obcí na celkovom počte obcí pohyboval od najnižšieho podielu 55,1 % (Banskobystrický kraj) až po 86,7 % (Trnavský kraj), pričom zaujímavé a pozitívne hodnotené je to, že ani jeden z krajov neklesol pod podiel 50 %. Uvedený

počet sa následne miernym tempom zvyšoval až dosiahol úroveň 234 spoločných obecných úradov evidovaných k roku 2016, čo za mapované obdobie od roku 2003–2016 číni 81% nárast. V súvislosti s uvedenou genézou sú badateľné dva výraznejšie medziročné nárasty a to v období 2003–2005, kedy počet vzrástol o 69 spoločných obecných úradov, čím sa v roku 2005 dostávame tesne pod hranicu 200 spoločných obecných úradov (presne 198) a druhý miernejší nárast zaznamenávame v období 2005–2007, v podobe prírastku o 29 spoločných obecných úradov. Na druhej strane môžeme pozorovať aj istú stabilizáciu v genéze počtu úradov tohto typu, ktorá nastáva od roku 2009.

Graf č. 2: Počet členských obcí zainteresovaných do siete spoločných obecných úradov



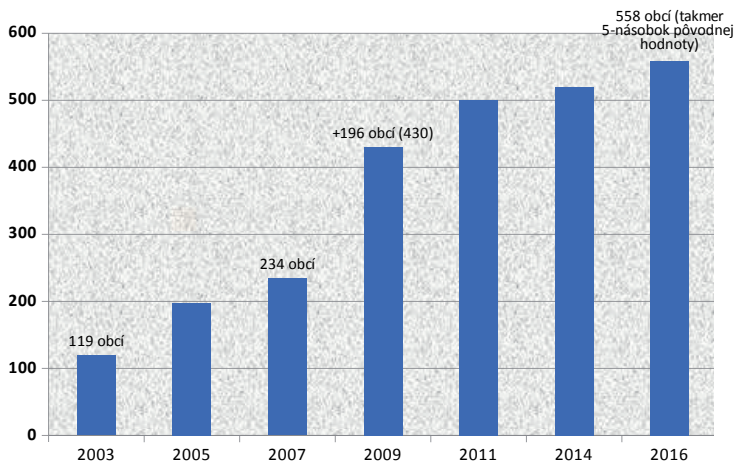
Zdroj: spracovanie podľa: Slavík a kol., 2016

Interpretácia: Graf č. 2 je zobrazením počtu členských obcí, tzn. tých územných jednotiek, ktoré sa podieľajú a participujú na medziobecnej spolupráci formou zriaďovania spoločných obecných úradov, pričom podobne ako v prípade predchádzajúceho grafického zobrazenia, nemôžeme konštatovať stabilný, nemenný vývoj, napriek tomu, že v počte členských obcí dominovala viac-menej mierne vzrastajúca tendencia, s výnimkou dvoch období. Predovšetkým k roku 2005 evidujeme najradikálnejší vzrast, nakoľko až 562 nových obcí zahájilo vstup do uvedeného druhu interkomunálnej kooperácie a na druhej strane je viditeľná aj opačná tendencia v podobe poklesu počtu obcí začlenených do siete spoločných obecných úradov a to k roku 2014, kedy došlo síce len k miernemu poklesu, no predsa sa počet

obcí zredukoval o 20. Vo všeobecnosti sa počet zainteresovaných obcí zvýšil z 2045 na 2771 k roku 2016, pričom len 156 územných jednotiek bolo k uvedenému roku bez členstva. Je dôležité poznamenať fakt, že celkový počet samosprávnych lokálnych jednotiek dosahoval úroveň 2927, nakoľko do procesu vzniku spoločných obecných úradov mali možnosť zapájať sa aj mestské časti Bratislavy a Košíc.

Ďalší graf č. 3 je demonštráciou pomerne zvyčajného javu v podmienkach Slovenskej republiky a tým je duplicitné resp. viacnásobné členstvo obcí v sieti spoločných obecných úradov, čo určitým spôsobom vyvoláva problémy, ktoré sú spojené s realizáciou výkonu správy, nakoľko samosprávy si komplikujú výkon agendy tým, že jednotlivé úlohy sú realizované viacerými spoločnými obecnými úradmi s rôznymi sídlami, namiesto toho, aby sa kompetencie zabezpečovali pod „spoločnou strechou“ jedným úradom s jedným sídlom. Na základe kvantitatívneho vyjadrenia môžeme konštatovať, že počet obcí tohto typu počas mapovaného časového horizontu zaznamenával stúpajúcu tendenciu, pretože zatiaľ čo v roku 2003 sme evidovali 119 obcí s viacnásobným členstvom, k roku 2016 ich počet stúpol až na 558, čo je takmer 5-násobok pôvodnej hodnoty. Najvýraznejší prírastok evidujeme k roku 2009, kedy sa sieť viacnásobne začlenených obcí rozšírila o 196 územných jednotiek a celkový počet tak dosiahol úroveň 430 obcí s viacnásobným členstvom.

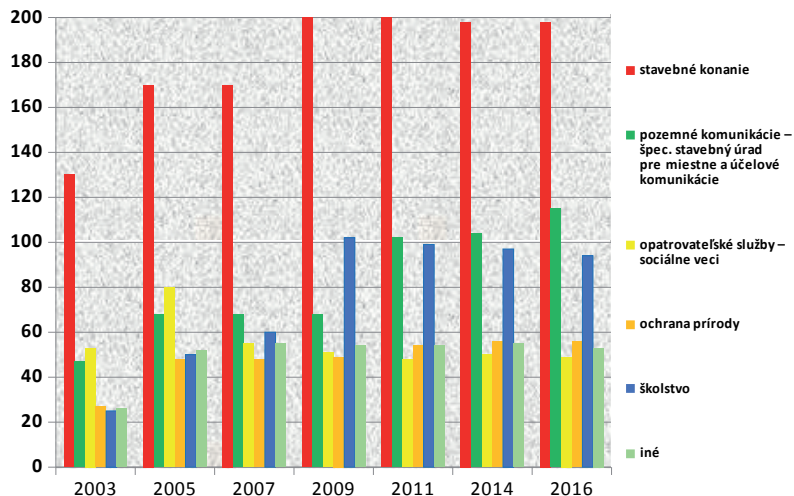
Graf č. 3: Obce s viacnásobným členstvom



Zdroj: spracovanie podľa: Slavík a kol., 2016

Nakoniec uvádzame graf. č. 4, ktorý sumarizuje a porovnáva kompetencie, za účelom, ktorých sa najčastejšie zriaďovali spoločné obecné úrady, pričom možno jednoznačne konštatovať, že vo všetkých obdobiach jasne dominuje oblasť stavebného konania:

Graf č. 4: Oblasť zriaďovania spoločných obecných úradov



Zdroj: spracovanie podľa: Slavík a kol., 2016

Spoločné obecné úrady predstavujú pomerne rozšírenú formu medzi-obecnej spolupráce, ktorá predstavuje inštrument pre tlmenie negatívnych aspektov eskalujúcich hlavne v prípade malých obcí, pričom opäť zdôrazňujeme fakt, že napriek tomu, že táto forma bola v našich podmienkach navrhovaná už na začiatku 90-tych r., až vplyv preneseného výkonu štátnej správy na základné jednotky miestnej samosprávy a s tým vynárajúce sa problémy, iniciovali reálne odštartovanie zriaďovania politicky podporovaných spoločných obecných úradov. Dôležité je tiež vyzdvihnúť, že medzi-obecná spolupráca nie je modelom komunálnej reformy, ktorý by anticipoval defragmentované sídelné usporiadanie a vyprofilovanie konsolidovanejšej sídelnej štruktúry s väčšími územnými jednotkami. Otázne teda ostáva, či je medziobecná spolupráca dostatočné riešenie v kontexte existencie malých obcí a pretrvávajúcej lokálnej fragmentácie aj do budúcnosti.

Zopakovanie na záver 5. kapitoly:

1. *Definujte fragmentovanú a konsolidovanú sídelnú štruktúru.*
2. *Definujte malú obec.*
3. *Vysvetlite príčinu súčasnej fragmentovanej sídelnej štruktúry SR.*
4. *Definujte charakteristiky a vývojové špecifiká mestského a vidieckeho prostredia v transformačnom období.*
5. *Definujte kľúčové problémy malých miestnych samospráv.*
6. *Vysvetlite vplyv decentralizácie na zriaďovanie spoločných obecných úradov.*
7. *Objasnite podstatu spoločných obecných úradov.*

6. ŠPECIFIKÁ MIESTNEJ SAMOSPRÁVY POLSKEJ REPUBLIKY

6.1. Konsolidovaná lokálna konfigurácia

Charakter lokálnej konfigurácie Poľska možno definovať ako konsolidovaný, čím sa radí medzi inšpiratívne modely územnej organizácie pre krajiny s atomizovanou sídelnou štruktúrou, tzn. aj pre Slovenskú republiku. Demonštrovať to môžeme na veľkosti obcí, ktorá v priemere dosahuje úroveň 15 500 obyvateľov, z čoho rezultuje, že primárne jednotky miestnych samospráv v Poľsku oprávnené spadajú do kategórie najväčších v európskom meradle a teda nielen v komparácii s krajinami V4, či krajinami bývalého socialistického bloku (Balík, 2009). Nadväzujúc na krajiny niekdajšieho socialistického tábora možno konštatovať absenciu živelných dezintegračných procesov v prípade Poľska, ktoré boli príznačné pre ostatné krajiny z uvedeného tábora. Práve rozrastajúcu sa sieť obcí vznikajúcu v dôsledku spontánnych dezintegračných aktivít je potrebné vnímať v kontexte spätnej reakcie na násilné integračné tendencie prejavujúce sa ako jedna z konzekvencií direktívnej správy a nedemokratického režimu. Poľsko sa vyhlo prudkému nárastu počtu obcí, čo potvrdzuje územná podoba s 2 478 obcami, ktorá je akousi kópiou lokálneho usporiadania už z r. 1973, kedy sa počet znížil na približne 2 400 (Swianiewicz, 2003). Ide o spoločnú črtu Poľska s Bulharskom, ktoré rovnako abstrahovalo od procesov extrémneho rozširovania lokálnej siete po r. 1990. Navyše ďalším uniformným znakom zmienených krajín bývalého socialistického bloku bola aj totožná cesta zlučovacieho procesu a to bez zániku pôvodných základných jednotiek miestnych samospráv.

Defragmentácia obecného usporiadania bola konzekvenciou integračných procesov z obdobia nedemokratického režimu, po transformácii ktorého sa v porovnaní s ostatnými krajinami nespustila intenzívna vlna sídelnej atomizácie. Okrem zlučovania, legislatívna úprava umožňuje realizovať medziobecnú spoluprácu ako formu tlmenia záťaže malých obcí, vo forme vytvorenia zväzku gmín s právnou subjektivitou. Skúsenosti z praxe poukazujú, že združovanie gmín a následný vznik zväzku za cieľom spoločného výkonu kompetencií sa konkrétne viaže hlavne na „vytváranie

spoločných podnikov, kde ide o zásobovanie vodou, čistenie odpadových vôd, likvidáciu komunálneho odpadu a pod.“ (Nižňanský, 2009).

6.2. Genéza územnej samosprávy – „trojstupňový model“

Poľská územná samospráva si v rámci svojej genézy prešla, podobne ako iné krajiny, viacerými významnými modifikáciami, pričom výrazné zmeny v organizácii priniesol zákon z 20. marca 1950 o miestnych orgánoch štátnej moci, na základe ktorého bola územná samospráva suplovaná systémom preberajúcim vzory zo Sovietskeho zväzu (Rychlik, 2007). Vyprofiloval sa tak systém národných výborov „ako miestnych orgánov jednotnej štátnej moci v obciach, mestách a mestských častiach väčších miest, v okresoch a vojvodstvách“ (Rychlik, 2007, s. 70). Počas tohto obdobia bola pre lokálne jednotky príznačná silná centralizácia, keďže vo všeobecnosti podliehali rozhodnutiam ústrednej správy. Výbory boli volené priamo obyvateľstvom a ich výkonnými a riadiacimi orgánmi sa stali prezidiá.

Počet obcí v danom časovom horizonte zaznamenával stúpajúcu tendenciu, nakoľko po 2. sv. vojne sa na území Poľska nachádzalo takmer 5 000 základných jednotiek miestnych samospráv, ktorých počet ešte stúpil na prelome 60-tych/70-tych r. 20. st., kedy hovoríme o eskalácii fragmentačných procesov, o čom svedčí takmer 5 600 obcí evidovaných na území Poľska (Klimovský, 2011).

Za istú reformu je možné označiť aj obdobie 1972–1973, kedy došlo k reorganizácii systému miestnej štátnej správy a simultánne k zavedeniu monokratických orgánov, ktoré nahradili dovtedajšie prezidiá národných výborov so statusom výkonných zložiek národných výborov, pričom konkrétne napr.:

- na úrovni vojvodstva boli tieto orgány reprezentované vojvodom,
- vo vojvodstve hlavného mesta a v mestskom vojvodstve primátorom,
- v mestách, ktoré prevyšovali populačnú hranicu 50 000 obyvateľov prislúchala pozícia monokratického orgánu primátorovi mesta,
- v mestách, ktoré mali menej ako 50 000 obyvateľov náčelníkovi mesta a pod.

Uvedené zmeny nesmerovali k prinavráteniu územnej samosprávy, nakoľko v pravom zmysle slova predstavovali len ďalšiu vlnu centralizácie.

Stav lokálnej konfigurácie nesúci sa v línii zvyšovania obcí, ktorý sa prejavil v podobe 40% nárastu ich počtu od konca druhej svetovej vojny, podnietil vládu k realizácii územne redukčných procesov a v roku 1973 bola implementovaná centralizačná reforma, ktorej výstupom bolo zoštíhlenie rámca obcí na úroveň 2 365 z už zmienených 5 600 územných jednotiek (Klimovský, 2011). Teritoriálna konsolidácia sa nepozastavila a sukcesívnym spôsobom pokračovala ďalej, čo potvrdzuje aj 2 070 obcí evidovaných na prelome 70-tych/80-tych r. 20 st. (Klimovský, 2011).

Ďalším medzníkom bol 20. júl 1983, kedy bol prijatý zákon o systéme národných výborov a o územnej samospráve, v súlade s ktorým boli národné výbory volené zastupiteľskými orgánmi štátnej moci, pričom vychádzajúc z logiky režimu, mechanizmus voľby personálneho aparátu abstrahoval od demokratických princípov. Určitá ambícia revitalizovať územnú samosprávu sa prejavila aj v roku 1988, kedy Ústava Poľskej ľudovej republiky inkorporovala čl. 49 s obsahovým znením deklarujúcim, že „*národné výbory na základe zákona disponujú majetkom, ktorý je majetkom územnej samosprávy*“ (Rychlik, 2007, s. 71). Dané ustanovenie nemalo žiadnu výraznejšiu normatívnu hodnotu.

Sumarizáciou uvedených skutočností možno dospieť k všeobecnému rezultátu, že 40 ročná genéza obcí vo vymedzenom období (1950–1990) podliehala vo výraznej miere štátnemu vplyvu a obce tak boli kompetenčne ako aj finančne v podriadenom vzťahu voči politickému a administratívne centru. Napriek tomu sa objavovali isté signály decentralizácie. W. Kocon konštatuje, že „*poľský povojnový vývoj je charakterizovaný opakujúcimi sa politickými krízami vedúcimi k decentralizácii*“ (Kocon, 1991, s. 361). Nadväzujúc na uvedené, profesor Regulski argumentoval, že „*po každej politickej kríze, Sejm schválil nový zákon o miestnej samospráve „s nálepkou“ decentralizácie a posilnenia občianskej participácie*“ (Kocon, 1991, s. 361). Tento fenomén, tzn. tendencie decentralizácie nahradené vlnou centralizácie, sú konzekvenciou konfliktu medzi tlakmi na decentralizáciu a jej prekážkami.

- 1) Do radu faktorov, ktoré „hrali“ v prospech decentralizácie možno zaradiť nasledovné okolnosti (Kocon, 1991):
 - nespôsobilosť centrálnaj vlády uspokojujívym spôsobom reagovať a riešiť všetky problémy sprevádzajúce poľské obce (napr. nedostatočne rozvinutá infraštruktúra, silne znečistené životné prostredie...),
 - potreba podpory sociálnej a hospodárskej politiky spôsobila, že komunistický režim sa viac otvoril decentralizácii kompetencií

a zdrojov, za cieľom vytvoriť príležitosti pre priame zapojenie miestnych komunit,

- množstvo štátnych podnikov sa netajilo sympatiami voči menšiemu centrálnemu vplyvu a vládnej kontrole.

2) Medzi bariéry decentralizácie možno zaradiť nasledovné skutočnosti:

- u mnohých politických reprezentantov prevládal strach zo straty kontroly a vplyvu,
- stupňujúci sa nedostatok financií v štátnom rozpočte: „*Hospodárska kríza, zahraničný dlh, nevyvážený štátny rozpočet, ako aj politický systém sám o sebe, to všetko volalo po potrebe reštriktívnej finančnej politiky, vrátane centrálnej kontroly nad miestnymi financiami*“ (Kocon, 1991, s. 361),
- prevládajúca obava z absencie skúseností s činnosťou samostatne pôsobiacich samosprávnych jednotiek.

Charakteristiky obdobia 1950–1990:

- silná centralizácia,
- samospráva bola podriadená štátnej moci,
- snaha o vytvorenie decentralizovaného systému, kedy vláda chcela umožniť, resp. poskytnúť viac právomocí lokálnym úradom výmenou za ich podporu režimu.

Požiadavka na reštitúciu územnej samosprávy sa stala aj súčasťou rokovania za tzv. guľatým stolom. Výsledkom bolo prehlásenie pracovného tímu pre záležitosti územnej samosprávy o nevyhnutnosti profilovania územnej samosprávy a ústavného zakotvenia práva miestneho spoločenstva na samosprávu, ktorého podmienka naplnenia spočívala na „*pochopení územnej samosprávy ako subjektu verejnej moci a civilne právnych vzťahov*“ (Rychlik, 2007, s. 72). Významným bol 4. jún 1989, kedy sa po voľbách umocnili snahy politických elít viažucich sa na Solidaritu, formovať a hľadať vhodnú koncepciu, o ktorú by sa prestavba usporiadania a nový spoločenský poriadok opieral. Program Solidarity bol orientovaný na obnovu demokratickej samosprávy na lokálnej úrovni a obsahoval niekoľko požiadaviek pre nový systém miestnej samosprávy (Kocon, 1991):

- zrušenie ústavného princípu centralizovanej štátnej moci,
- nový demokratický volebný zákon,
- právna subjektivita obcí a právo na majetok,

- stabilný a kontrolovateľný systém naplňania miestneho rozpočtu, abstrahujúci od svojvoľných rozhodnutí štátnej správy,
- obmedzenie štátnych zásahov do lokálnych záležitostí na kontrolu zákonnosti lokálnych rozhodnutí,
- právo na medziobecnú spoluprácu, formovanie interkomunálnych združení,
- súdna ochrana, právo na odvolanie sa proti rozhodnutiu štátnej správy.

Senát akceptoval uznesenie o územnej samospráve na konci júla 1989, v ktorom sa konštatovalo, že „*Senát vyjadruje presvedčenie o nutnosti existencie skutočnej samosprávy miest a obcí ako nevyhnutných prvkov reorganizácie politicko-právneho usporiadania v Poľsku. V záujme naplnenia vôle nositeľov moci sa Senát iniciatívne ujíma prípravy návrhu príslušných právnych úprav na základe predložených východísk systému územnej samosprávy a výsledkov rozpravy*“ (Rychlik, 2007, s. 72). Nakoniec sa 8. marca 1990 novelou ústavy definitívne zrušil systém národných výborov, ktoré nahradila miestna samospráva. Poľská ústava tak od r. 1990 ústavne zakotvila územnú samosprávu a miestne samosprávy získali status plnohodnotnej súčasťi politického systému. Rovnako sa do polovice mája prijal balíček 8 zákonov, ktoré priamo upravovali fungovanie a činnosť miestnej samosprávy – napr. Zákon o územnej samospráve (8.3.1990), o volebnom poriadku do obecných rád (8.3.1990) či napr. o zamestnancoch samosprávy (22.3.1990) (Kocon, 1990).

Nové systémové zásady – obsiahnuté v článku 1(bod 7) Ústavy:

- územná samospráva je primárnou formou organizácie verejného života v obci,
- obec má právnu subjektivitu, vo svojom mene vykonáva vlastné kompetencie v súlade so zákonnými princípmi ako aj štátom zverený okruh úloh vymedzený zákonom,
- samostatnosť lokálnej jednotky podlieha súdnej ochrane,
- právotvorným obecným orgánom je rada obce, volená priamo obyvateľmi,
- obec disponuje právom na majetok a jej príjmy sú podporované dotáciami v súlade so zákonnými zásadami.

Postavenie a fungovanie územnej samosprávy v ústavnom znení vypracoval zákon z 27. mája 1990 o územnej samospráve, na základe ktorého sa obyvatelia vtedajších obcí stali súčasťou samosprávneho spoločenstva, tzn. územnej samosprávy. V konečnom dôsledku sa „*v miestnom merítku*

objavil dualistický spôsob štátnej správy, pričom otázka samostatnosti obce bola nespochybniteľná, čo potvrdzuje aj čl. 2 ods. 1, podľa ktorého obec vykonáva verejné úlohy vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť“ (Rychlik, 2007, s. 74).

Koniec 90-tych rokov je z hľadiska reformy územnej samosprávy ako aj s aspiráciou na zhodnotenie a analýzu jej aktuálnej podoby markantný, nakoľko zatiaľ čo v kontexte zákona z 8. marca 1990 bola základnou jednotkou miestnej samosprávy len obec, vstúpením zákona o okresnej samospráve a zákona o samospráve vojvodstva do platnosti (1. júla 1999), ako aj následnou implementáciou zákona o 3-stupňovom územnom členení, vznikla z moci zákona okresná samospráva, t. j. druhý stupeň miestnej samosprávy a samospráva vojvodstva ako tretí stupeň, ktoré sa vyformovali vedľa už existujúcej obecnej samosprávy (Otoła, 2008).

Územná samospráva je tak v Poľsku realizovaná na 3 úrovniach, čo je v komparácii s územno-správnym členením európskych krajín viac-menej zriedkavým javom, keďže väčšinou je vykonávaná v rámci dvoch rovín. Platí tu, že najdôležitejším aktérom sú obce, a preto možno podľa niektorých odborníkov skúmajúcich predmetnú problematiku, poľský subsystém verejnej správy prirovnať k nordickému modelu, ktorý miestnu samosprávu považuje za nesmierne dôležitú inštitúciu a regióny sú skôr označované len za tzv. doplnkový fragment systému (Klimovský, 2011).

Teritoriálna konfigurácia a jej súčasné nastavenie je výsledkom reformy reflektujúcej potrebu zvýšenia efektivity administratívy a politiky na subnárodných úrovniach ako aj odrazom vyvíjajúcich sa tlakov zo strany Európskej únie. Jej výsledná podoba bola realizovaná za cieľom posilnenia demokratických princípov ako aj rešpektovania princípu subsidiarity, účinnosti, transparentnosti a zodpovednosti (Regulski, 2003).

Organizačná štruktúra lokálnej úrovne

2 478 obcí – *gmín* je číselným vyjadrením súčasného počtu základných jednotiek miestnych samospráv, ktoré sú v poľských podmienkach kategorizované do nasledovných skupín:

1. mestské obce, pozostávajúce vyslovene len z jedného mesta (cca 12 %),
2. mestsko-vidiecke, ktoré tvorí väčšinou jedno mesto so statusom centra a príslahlý vidiek s niekoľkými ďalšími, z veľkostného aspektu malými sídlami (cca 24 %),

3. vidiecke obce, kam spadajú obce inkorporujúce malé vidiecke sídla (cca 64 %).

Základným rozhodovacím orgánom je rada gminy, čo je ekvivalent obecného zastupiteľstva v podmienkach Slovenskej republiky, ktorá je volená priamo obyvateľmi obcí na funkčné obdobie 4 rokov. Komunálny volebný systém prešiel určitými modifikáciami, pričom súčasný model platný od roku 1998 a upravený v roku 2002, rozlišuje dva typy volebných systémov v závislosti od populačného aspektu obce.

- 1) Prvá kategória obcí do 20 000 obyvateľov uplatňuje pri voľbe reprezentantov do rady obce volebný systém jednoduchej väčšiny. Volebné obvody sú malé, väčšinou jedno až päť mandátové, pričom kandidáta musí podporiť aspoň 25 oprávnených voličov, čo je podmienka pre jeho registráciu (Balík, 2009). Počet kandidátov na kandidátnej listine musí odpovedať počtu mandátov, ktoré sa majú v danom volebnom obvode prideliť. Voliči prostredníctvom volebného lístka vyjadrujú podporu jednotlivým kandidátom pričom *„každý volič disponuje najviac toľkými hlasmi, koľko mandátov sa rozdeľuje v jeho obvode a nemôže využiť inštitút kumulovania svojich hlasov (teda nemôže prideliť jednému kandidátovi všetky svoje hlasy)“* (Klimovský, 2011, s. 50).
- 2) Väčšie obce, tzn. jednotky, ktoré prevyšujú hranicu 20 000 obyvateľov využívajú pomerný volebný systém. Vyznačujú sa väčšími volebnými obvody oscilujúcimi na úrovni 5–8 mandátov, na prepočet ktorých sa využíva D’Hondtov volebný deliteľ (Balík, 2009). Prerozdeľovanie mandátov sa nevzťahuje na tie strany, ktoré získali menej ako 5 % platne odovzdaných hlasov, nakoľko platí uzatváracia klauzula. Kandidátky podávajú volebné výbory s podpismi minimálne 150 voličov, ktorí hlasujú výberom jednej z kandidátnych listín, pričom disponujú jedným preferenčným hlasom.

Rady obce si kreujú maximálne 7-členné obecné výbory, ktoré sú výkonným orgánom miestnej jednotky a za výkon svojej funkcie sa zodpovedajú rade, disponujúcej právomocou ich odvolania. Pozícia predsedu obecného výboru automaticky pripadá na starostu obce, ktorý ako exekutívny orgán obce pripravuje rozpočet a participuje na realizácii miestnej politiky v medziach a v rozsahu, ktorý mu je priznaný radou obce. V prípade mechanizmu volebného systému na post starostu došlo v roku 2002 k výraznej zmene, vychádzajúcej z tlakov na posilnenie prvkov priamej demokracie, kedy vtedajšiu nepriamu voľbu starostu z členov rady obce nahradila priama voľba,

realizovaná na základe absolútneho väčšinového volebného systému (Kubát, 2005). Jednoducho povedané, víťazom sa stáva kandidát, ktorý v prvom kole získa nadpolovičnú väčšinu platne odovzdaných hlasov. V prípade nespĺnenia podmienky zisku absolútnej väčšiny v prvom kole sa do 14 dní uskutoční druhé kolo, v ktorom jednému z dvoch najúspešnejších aktérov z prvého kola postačuje k obsadeniu starostovského kresla už len jednoduchá väčšina. Starosta je reprezentantom obce navonok, pričom do jeho pôsobnosti spadá najmä: výkon uznesení rady, príprava návrhov uznesení, príprava návrhu rozpočtu, výkon funkcie prednostu úradu (Konečný, 2016).

Na úrovni miestnej samosprávy sa okrem rady obce, starostu a obecného výboru kreuje aj obecný úrad, zameraný na administratívnu agendu a taktiež viacero komisií, ktoré zriaďuje rada obce, pričom okrem obligatórných – finančnej komisie, komisie pre hospodársky rozvoj, revíznej komisie a zdravotnej komisie, môže podľa potreby rada zriaďiť aj rôzne fakultatívne komisie.

Keďže Poľsko sa v porovnaní s ostatnými krajinami V4 vyznačuje tzv. trojstupňovým modelom, resp. administratívnym rozdelením štátu, uvádzame základné informácie aj o okresnej úrovni a úrovni vojvodstiev.

Okresná úroveň

Okresy – *powiaty* sa znovuobnovili po 1. svetovej vojne, pričom ich existencia nebola stála. Okresy fungovali na území Poľska do roku 1975, kedy došlo v dôsledku administratívno-teritoriálnych modifikácií k ich zániku. Tento stav vydržal až do roku 1998, kedy bol 5. júla 1998 prijatý zákon o okresnej samospráve, ktorý vstúpil do platnosti v januári 1999. Od vtedy sú okresy opäť subsumované do poľského systému územnej samosprávy. V súčasnosti je v Poľsku evidovaných 373 okresov so statusom samosprávnych jednotiek tvoriacich medzistupeň obecnej samosprávy a samosprávy vojvodstiev. Disponujú právnou subjektivitou a podobne ako v prípade obcí je hlavným rozhodovacím orgánom rada okresu, volená občanmi na 4-ročné funkčné obdobie, ktorá si ďalej zo svojich radov volí predsedu rady powiatu s pomerne vysokou mierou kompetencií v oblasti výkonných záležitostí. Predseda nesie zodpovednosť za exekutívnu agendu okresu, primárne za implementáciu rozhodnutí rady a jej uznesení do praktickej roviny (Klimovský, 2011).

V prípade typu volebného systému do rady okresu, môžeme jednoducho konštatovať, že sa využíva rovnaký mechanizmus ako pri voľbe do rady

gminy prevyšujúcej 20 000 obyvateľov, z čo vyplýva uplatnenie pomerného volebného systému, avšak s diferentnou veľkosťou volebných obvodov, ktorá sa pohybuje na úrovni od 3–10 mandátov (Kubát, 2005).

Taktiež podobne ako v prípade obecnej samosprávy, ktorá status výkonného orgánu priznáva predsedníctvu, resp. výboru gminy, aj okresná samospráva má svoje predsedníctvo, ktoré stelesňuje výkonný, väčšinou 5-členný orgán okresu, volený radou okresu.

Aj napriek ich úloh v oblasti verejného vzdelávania, sociálnej pomoci, kultúry, ochrany kultúrnych pamiatok, turizmu, verejného poriadku, školskej politiky, verejnej dopravy a pod., sa okresy v porovnaní s obcami označujú za kompetenčne slabšie a tiež finančne závislejšie na štátnom rozpočte.

Úroveň vojvodstva – województwa

Nestabilná historická genéza je vysoko citelná aj v prípade vojvodstiev, keďže po skončení druhej svetovej vojny až do roku 1975 existovalo na území Poľska 17 vojvodstiev a 5 miest, konkrétne Warszawa, Łódź, Kraków, Poznań a Wrocław s postavením vojvodstva. Aj v danom období 1945–1975 dochádzalo k istým výkyvom, čo možno demonštrovať na prvotných 14 vojvodstvách a 2 mestách so statusom vojvodstiev, ktorých počet sa na uvedených 17 vojvodstiev a 5 miest z kompetenčného hľadiska dosahujúcich úroveň vojvodstiev, zvýšil až v roku 1950 a pretrval do polovice 70-tych rokov 20. storočia. V súčasnosti sa na území Poľska nachádza 16 vojvodstiev s právnou subjektivitou.

Substanciálnym rozhodovacím orgánom je Sejmík, ktorý si možno jednoduchšie predstaviť ako zastupiteľstvo v našich podmienkach, resp., ako parlament na úrovni vojvodstva, ktorý je volený priamo obyvateľmi na 4 roky. Taktiež sa tu uplatňuje rovnaký typ volebného systému aký je zaužívaný v prípade miest, ktorých populačná veľkosť presahuje hranicu 20 000 obyvateľov ako aj v prípade rady okresu, tzn. proporčný volebný systém, s veľkosťou obvodu na úrovni 5–15 mandátov, na prerozdelenie ktorých sa využíva D'Hondtov volebný deliteľ (Kubát, 2005). Fundamentálnou úlohou Sejmíku je „*schvaľovanie rozvojových a strategických dokumentov vojvodstva, rozpočtu vojvodstva, ako aj všeobecne záväzných právnych aktov, ktorých miestna pôsobnosť sa vzťahuje na územie príslušného vojvodstva*“ (Klimovský, 2011, s. 48).

Sejmík si kreuje výbor, čo je kolektívny výkonný orgán vojvodstva a rovnako sa podieľa na voľbe predsedu, t. j. Maršálek, ktorý disponuje značnými

exekutívnymi kompetenciami, napr. nesie zodpovednosť za implementáciu rozhodnutí a uznesení Sejmíku v praxi, či prípravu rozvojových plánov, strategických dokumentov a pod.

Vrchným predstaviteľom štátnej správy na úrovni vojvodstva a simultánne zástupca záujmov vlády je vojvoda, menovaný (aj odvolaný) predsedom vlády, ktorej sa za svoju činnosť zodpovedá. Do okruhu jeho pôsobnosti spadá kontrola vojvodstva vo výkone úloh štátnej správy, monitoring situácie, tlmočenie záujmov centrálnej vlády na úrovni vojvodstva a ako štátny reprezentant koordinuje aj aktivity v oblasti verejnej bezpečnosti, obrany, či ochrany životného prostredia. Má rovnako dosah aj na odvolanie starostu, ktoré sa v súlade s poľskou ústavou realizuje prostredníctvom „referenda z podnetu voličov, či rady obce, alebo v prípade opakovaného porušenia zákona vládou, ktorej to z iniciatívy vojvodu navrhuje minister vnútra“ (Balík, 2009, s. 120).

Aj napriek už načrtnutému rozsahu právomoci samosprávy na úrovni vojvodstva, sumarizáciou možno konštatovať, že kompetenčný balík zahŕňa oblasť vysokého školstva, kultúrnej ochrany, sociálnej starostlivosti, verejnej bezpečnosti, pričom nosnými by sa mali stať hlavne rozvojové stratégie a zvyšovanie úrovne konkurencieschopnosti.

Zopakovanie na záver 6. kapitoly:

1. *Definujte súčasnú lokálnu konfiguráciu Poľska.*
2. *Definujte charakter a vysvetlite vývojové tendencie územnej samosprávy po 2. svetovej vojne.*
3. *Vysvetlite proces formovania 3-stupňového modelu územnej samosprávy.*
4. *Definujte inštitucionálnu štruktúru miestnej samosprávy – vysvetlite volebný mechanizmus uplatňovaný pri voľbe starostu a členov obecnej rady.*

7. ŠPECIFIKÁ MIESTNEJ SAMOSPRÁVY MAĎARSKA

7.1. Fragmentovaná lokálna konfigurácia - formovanie územnej samosprávy

Z hľadiska posúdenia charakteru lokálnej konfigurácie sa Maďarsko zaraďuje medzi výrazne atomizované európske miestne štruktúry, pričom počiatky formovania územného usporiadania siahajú až do staroveku. Už v časoch Rímskej ríše sa vzhľadom na posilnenie hranice Limes Romanus (hranice Rímskej ríše) zriadil na území súčasného hlavného mesta významný vojenský tábor (Aquincum), z ktorého sa postupne sformovalo dôležité pohraničné, kúpeľné mesto s populačnou veľkosťou na úrovni 20 000 obyvateľov na zač. 2. stor. (len pre zaujímavosť, hlavné mesto Slovenska zaznamenalo rovnaký počet obyvateľov až v priebehu 18. stor.) (Klimovský, 2010).

Kľúčovým sa v kontexte územnosprávneho členenia stalo obdobie tzv. kráľovského patrimonializmu spojené s panovaním Štefana I., ktorý bol korunovaný za prvého uhorského kráľa na Vianoce v r. 1 000, t. j. rok založenia Uhorského kráľovstva. Jeho zásluhou bola predovšetkým adaptácia Maďarov na podmienky vtedajšej Európy, čím zabránil ich zániku a asimilácii po vzore Hunov či Avarov a v neposlednom rade aj zabezpečenie západnej, „proeurópskej“ orientácie štátu.

Počas jeho vlády začali vznikať tzv. kráľovské komitáty nazývané aj ako hradské španstvá, na čele ktorých stáli panovníkom menovaní hradsí špáni, prostredníctvom ktorých kráľ disponoval právomocou priameho vplyvu a zásahov do ich správy. Koncom 13. stor. dochádzalo k postupnému upevňovaniu moci šľachty na úkor kráľa, ktorá odmietala subalterný status vo vzťahu k rozhodnutiam hradskeho špána a začala si vytvárať vlastné autonómne pospolitosti tzv. šľachtické stolice, neskôr označované ako župy, ktoré boli v pozícii nových samosprávnych jednotiek. Zanikla tak ustanovizeň komitátov, ktorá bola suplovaná autonómnymi pospolitostami na čele so županom a najvyšším reprezentatívnym orgánom v podobe všeobecného zhromaždenia (resp. generálnej kongregácie). V rámci autonómnych pospolitostí sa neskôr začali formovať nižšie jednotky, tzv. slúžnovské okresy (járás) za cieľom simplifikovať administratívu (Klimovský, 2010).

Ďalším dôležitým medzníkom vplývajúcim na administratívnosprávne členenie bola tzv. Jozefínska reforma z konca 18. stor., kedy vznikali centralizované dištrikty, ktoré nahradili dovtedy existujúce stolice, avšak neskôr, v kontexte rozdelenia habsburskej monarchie na dva rovnocenné štáty – Rakúsko (Predlitavsko) a Uhorsko (Zalitavsko), t. j. Rakúsko-uhorské vyrovnanie (1867), došlo k revitalizácii župného zriadenia, ktoré bolo po 2. svetovej vojne nahradené 19 oblasťami. Tento stav bol vyvolaný povojnovými udalosťami, kedy sa prejavili aspirácie na kopírovanie sovietskeho modelu správy. Preto zaniklo pôvodných 24 žúp a simultánne s tým aj lokálna samospráva.

60-te a 70-te roky 20. stor. boli pre Maďarsko špecifické, nakoľko v porovnaní s ostatnými krajinami strednej a východnej Európy došlo k istému uvoľneniu, v rámci ktorého bola posilnená administratívna efektivita obcí, ktoré získali určitú mieru samosprávnosti a v dôsledku zániku okresov (r. 1984) došlo aj k nárastu ich kompetenčného rozsahu, nakoľko prebrali úlohy okresov. Pre uvedené obdobie je príznačné aj zoštíhlenie lokálnej siete a to z dôvodu realizácie integračných procesov malých obcí. Tieto eliminačné procesy eskalovali v 80-tych r. minulého stor., čo potvrdzuje rapidný pokles z 3 021 obcí (údaj za obdobie zo zač. 60-tych r.) na 1 364 v r. 1988 (Swianiewicz, 2013).

V roku 1990 došlo k výraznej reforme obecnej samosprávy s akcentom na potrebu decentralizácie, čo bolo vnímané ako spätná reakcia na striktný centralizmus z obdobia komunistického režimu. Simultánne s etablovaním demokratickej spoločnosti sa na najnižšej úrovni verejnej správy rozširoval rámec kompetencií, dochádzalo k zvyšovaniu zodpovednosti miestnej samosprávy ako aj k posilňovaniu práva obcí samostatne rozhodovať o ich rozdelení alebo naopak o zlúčení sa s inými územnými jednotkami, čo sa odzrkadlilo vo výraznej fragmentačnej vlne vyvolanej zahájenou dezintegráciou. Do konca 90-tych r. tak počet obcí stúpol až na 3 154, pričom z veľkostného aspektu išlo predovšetkým o nárast malých územných jednotiek do 500 obyvateľov (Balás – Hegedűs, 2001). Transformáciou oblastí došlo zároveň k obnove 19 žúp, ktoré boli v porovnaní s obcami výrazne kompetenčne slabšie.

Autori H. Wollmann a T. Lankina (2003) komparovali prebiehajúce reformy v 90-tych r. s reformami v Poľsku a prišli k záveru, že v Maďarsku už bol takmer kompletný cyklus reforiem na všetkých úrovniach verejnej správy na rozdiel od Poľska, ktoré stále podliehalo ostrej kritike za vysoký

stupeň centralizácie, čím si vyslúžilo označenie tzv. exemplára štátneho unitarizmu. Na druhej strane, konštatovali podobnosť obidvoch krajín v posilnení kompetencií najnižších samosprávnych jednotiek, tzn. maďarských obcí a poľských obcí – gmín.

Pre počiatky formovania novej spoločnosti (zač. 90-tych r.) bola charakteristická revitalizácia žúp, v ktorých sa nevyužíval priamy spôsob voľby, nakoľko zástupcovia boli do župných orgánov menovaní zástupcami, ktorých zvolili obecné rady. Okrem 19 žúp existovalo aj 8 regiónov bez inherentných volených orgánov, ktorých primárnou úlohou bolo zabezpečiť kontrolu nad výkonom kompetencií obecných a regionálnych inštitúcií prostredníctvom komisárov republiky, ktorí boli na návrh premiéra menovaní prezidentom.

Pod vplyvom politických turbulencií na zač. 90-tych r. dochádzalo k viacerým nezhodám a konfliktom tak medzi centrálnou a lokálnou mocou ako aj medzi aktérmi územnej samosprávy navzájom, čo v roku 1994 vyústilo do ďalšej fázy reformy, v rámci ktorej hlavný zákonodarný orgán na národnej úrovni schválil dodatok o lokálnej samospráve a zrušil v ňom dovtedy existujúcich komisárov republiky a tiež regióny ako také. Túto štruktúru nahradila nová inštitúcia s názvom Štátna administratívna kancelária, ktorá prevzala kompetencie komisárov. Zároveň bol zrušené ustanovenie, v zmysle ktorého bola priama voľba starostu zaužívaná len v obciach a v mestách neprevyšujúcich populačnú veľkosť 10 000 obyvateľov, pretože bola implementovaná celoplošná priama voľba starostu a tiež priama voľba do župných zastupiteľstiev. Z uvedeného vyplýva, že v súčasnosti je územná samospráva Maďarska vykonávaná na dvoch úrovniach a to na úrovni žúp – regionálna samospráva (s priamo voleným župným zastupiteľstvom a županom, ktorý v porovnaní so starostom svoju legitimitu nezískava priamo od obyvateľov, pretože je volený zastupiteľstvom spo medzi poslancov župného zastupiteľstva) a na úrovni miest a obcí (miestna samospráva) s priamo voleným obecným zastupiteľstvom a starostom.

7.2. Kompetencie, organizačná štruktúra a financovanie miestnej samosprávy

Výkonná moc je okrem centrálnej úrovni realizovaná v rámci územnej samosprávy na regionálnej úrovni, ktoré je prezentovaná 19 župami a na miestnej úrovni, ktorú reprezentuje 3 175 obcí. Hlavné mesto Budapešť

má výsadné postavenie v štruktúre verejnej správy a nie je súčasťou žiadnej župy. Na území Maďarska sa nachádza aj 23 veľkomiest, ktoré nie sú podriadené župám, nespádajú pod župnú správu ale disponujú ich právomocami, tzn., že „na ich území vykonávajú úlohy župných orgánov orgány mestskej samosprávy“ (Konečný, 2016, s. 149–150). Dôležité je vyzdvihnúť, že medzi jednotlivými úrovňami územnej samosprávy neexistujú interakcie vo forme nadradenosti–podradenosti, nakoľko v zmysle ústavy sú si základné práva všetkých jednotiek rovné.

Župy tak nie sú dominantou úrovňou a nedisponujú právom kontroly a už vôbec nie zásahov do vlastných záležitostí obcí. Primárny rozdiel medzi župami a obcami spočíva v prenesených kompetenciách z centrálnej úrovne. Obecná úroveň vykonáva verejné statky pre svojich obyvateľov, pričom župy zohrávajú len tzv. nápomocnú, doplnkovú funkciu pri zabezpečení tých verejných statkov, ktoré najnižšie samosprávne jednotky nie sú z rôznych dôvodov (najčastejšie ekonomických) spôsobilé poskytovať.

Ústava upravuje inštitút územnej samosprávy v čl. 31–35, pričom detailnejšie spresnenie práv a povinností územnej samosprávy je v zmysle maďarskej ústavy obsahovou náležitosťou osobitného zákona, ktorým je zákon č. CLXXXIX z roku 2011 o územnej samospráve (Novotný a kol., 2017). V zmysle ústavy má územná samospráva v rámci poskytovania a zabezpečovania verejno-správnych služieb hlavne nasledujúce kompetencie:

- právo na samostatné spravovanie vlastných záležitostí s dôrazom na rozhodovanie o inherentnej organizačnej štruktúre,
- prijímať všeobecne záväzné predpisy, uznesenia,
- vykonávať správu vlastného majetku, rozhodovať o svojom rozpočte, o druhoch miestnych daní a o ich sadzbách,
- právo na výkon podnikateľskej, investičnej činnosti,
- právo na slobodné združovanie s inými samosprávnymi jednotkami,
- právo kreovať účelové záujmové združenia a pod.

Kompetenčný rámec miestnych samospráv

Kritérium veľkosti obce sa prejavuje vo výkone jej kompetencií. Úlohy samospráv možno dichotomicky kategorizovať na obligatórne (povinné) a dobrovoľné. Pokiaľ ide o rozsah povinných úloh zabezpečovaných a vykonávaných územnou samosprávou, zákonodarca má pri definovaní ich rozsahu povinnosť zohľadňovať charakter danej úlohy a absenciu jednotnej

spôsobilosti územných jednotiek vo výkone kompetencií, ktorá je determinovaná predovšetkým ekonomickou výkonnosťou a veľkosťou vyjadrenou populačným aspektom.

Územné jednotky s populačnou hranicou do 10 000 obyvateľov zabezpečujú povinné úlohy v nasledujúcich oblastiach:

- predškolské vzdelanie – správa predškolských zariadení a základných škôl,
- zabezpečenie základnej zdravotnej starostlivosti a niektorých sociálnych služieb,
- správa cintorínov,
- starostlivosť o komunálny odpad,
- verejné osvetlenie a verejný poriadok,
- zabezpečenie dodávok pitnej vody a pod.

K obligatórnym kompetenciám veľkých obcí, tzn. tých, ktoré majú viac ako 10 000 obyvateľov patrí povinnosť zriaďovania hasičských jednotiek ako aj zabezpečenie záchranárskych služieb, pričom na rozdiel od dobrovoľných úloh je plnenie povinných kompetencií zohľadnené vo finančnom balíčku, ktoré obce získavajú zo štátneho rozpočtu.

Na základe rozhodnutia zastupiteľského orgánu, alebo prostredníctvom miestneho referenda, môžu jednotky územnej samosprávy vykonávať aj dobrovoľné úlohy lokálneho charakteru, pričom pre úlohy tohto typu platí, že ak majú na dané činnosti dostatok vlastných financií a ich prijatím neohrozia kvalitu obligatórných funkcií, potom môžu v rámci nich činiť všetko, čo nie je v rozpore so zákonom, pričom všetky náklady fakultatívnych úloh musia obce plne hradiť z vlastných finančných zdrojov. Ak bola konkrétna úloha zverená do pôsobnosti populačne väčšej a ekonomicky silnejšej samosprávnej jednotky, tak tá môže byť dobrovoľne prevzatá inou základnou jednotkou miestnej samosprávy (obcou) alebo združením obcí iba ak:

- „je to v súlade s potrebami obyvateľov,
- jej výkon je na obecnej úrovni hospodárnejší a zabezpečiť sa aspoň rovnaká odborná úroveň vykonávaných úloh,
- si to nevyžiada navýšenie štátnych dotácií“ (Novotný a kol., 2017, s. 75).

Organizačná štruktúra lokálnej úrovne

Z hľadiska internej organizačnej štruktúry medzi primárne orgány kreované na úrovni miestnej samosprávy patrí obecné zastupiteľstvo,

starosta (jeho zástupca) a komisie. Obecné zastupiteľstvo je hlavný kolektívny rozhodovací orgán, ktorý rozhoduje o základných otázkach života obce a jej ďalšom smerovaní. Je volené priamo obyvateľmi obce na funkčné obdobie 5 rokov, pričom na jeho čele stojí starosta, ktorý zvoláva a vedie zasadnutia obecného zastupiteľstva. V zmysle platnej legislatívy sa obecné zastupiteľstvo schádza podľa potreby, avšak minimálne raz za pol roka (6 mesiacov). Podmienkou pre uznášaniaschopnosť je prítomnosť nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov zastupiteľstva a podmienkou pre prijatie návrhu je jednoduchá alebo kvalifikovaná väčšina,¹² v závislosti od povahy prerokovávanej veci. Uznesenia a nariadenia sa prijímajú aklamačným hlasovaním (tzn. verejným), spravidla spôsobom zdvihnutia ruky, pričom zákon o územnej samospráve nenejuje možnosť tajného hlasovania a taktiež pripúšťa aj menovité hlasovanie v prípade ak to navrhne minimálne ¼ poslancov, alebo ak je uvedený spôsob hlasovania upravený v organizačnom alebo rokovacom poriadku (Konečný, 2016).

Nielen poslanci obecného zastupiteľstva ale aj starosta ako reprezentant obce navonok je volený v priamych voľbách na funkčné obdobie 5 rokov, pričom na jeho voľbu sa využíva väčšinový jednokolový volebný systém. Je výkonným orgánom obce, predsedom obecného zastupiteľstva, ktorý vo vzťahu k nemu disponuje právom veta, z čoho vyplýva, že disponuje právom žiadať opakované prerokovanie istej záležitosti, pokiaľ má za to, že nie je v súlade s obecnými záujmami. Uvedené oprávnenie má starosta právo využiť len raz v tej istej veci a to v časovej lehote najneskôr do 3 dní po zasadnutí obecného zastupiteľstva, na ktorom sa o spornej veci rozhodlo. Zastupiteľstvo však disponuje tzv. absolútnym vetom, tzn., že starostove suspenzívne veto môže prelomiť a to v prípade, ak „do 15 dní od podania návrhu na opakované prerokovanie veci túto vec zastupiteľstvo opätovne schváli kvalifikovanou väčšinou“ (Novotný a kol., 2017, s. 81).

Silné postavenie starostu v systéme miestnej samosprávy možno demonštrovať na jeho právomoci rozhodnúť vo veci spadajúcej do pôsobnosti hlavného kolektívneho rozhodovacieho orgánu, ale to len v prípade, ak zastupiteľstvo nie je spôsobilé rozhodnúť v dvoch pokusoch a to z dôvodu neschopnosti uznášania.

12 Kvalifikovaná väčšina sa vyžaduje napr. v prípade vylúčenia poslanca z rokovania, v rozhodovaní vo veci inkompatibility (nezlučiteľnosti funkcií), v rozhodovaní o zriadení či zrušení združenia obcí a pod.

Okrem obecného zastupiteľstva a starostu sú obligatórnym orgánom aj komisie, ktorých primárnou úlohou je pomáhať obecnému zastupiteľstvu, pričom je dôležité precizovať, že sa jedná o obligatórny orgán len v obciach nad 100 obyvateľov, pretože vo veľmi malých územných jednotkách, ktoré nemajú viac ako 100 obyvateľov, vykonáva kompetencie komisií samotné zastupiteľstvo. V závislosti od veľkostného aspektu obce sú zriaďované jednotlivé komisie, pričom v obciach od 100 do 1000 obyvateľov môže kompetencie inak obligatórných komisií plniť len jedna. Medzi obligatórne kerované komisie patrí finančná komisia, ktorá sa vytvára vo všetkých základných jednotkách miestnej samosprávy nad 2000 obyvateľov, pričom povinnosťou zastupiteľstva je zriadiť aj komisiu pre záležitosti národnostných menšín, komisiu majetkových priznaní a pod.

Financovanie obecnej samosprávy

Maďarská samospráva disponuje pomerne širokými rozhodovacími právomocami, no napriek zavádzaniu miestnych daní a poplatkov je závislá na centrálnej moci a na redistribúcii verejných financií. Miestny rozpočet reflektuje tri dôležité rozmery:

- 1) základné jednotky miestnej samosprávy zabezpečujú široký rámec úloh,
- 2) ich podiel na verejných financiách je v komparácii s ostatnými samosprávami vyšší,

Viac ako polovicu daňových príjmov samospráv predstavujú podielové dane, predovšetkým daň z príjmu fyzických osôb, ktorá je vyberaná centrálnne a následne prerozdeľovaná spôsobom, že 40% podiel smeruje do obecných rozpočtov. Obce majú právo v zmysle zákona ukladať aj miestne poplatky, z ktorých percento odvádzajú do štátneho rozpočtu. Čo sa týka miestnych daní, prelomovým bol rok 1990, nakoľko dovtedy vyhradené právo parlamentu na zdanenie sa delegovalo na lokálnu úroveň, čím sa posilnila schopnosť samospráv zabezpečovať úlohy a poskytovať služby obyvateľom vzhľadom na ich potreby a požiadavky ako aj lokálne špecifiká. Samosprávy disponujú právomocou rozhodovať o sadzbe miestnej dane ale nie o jej základe. Do radu miestnych daní patrí daň z podnikateľskej činnosti, ktorá je spolu s daňou z nehnuteľnosti najvýnosnejšia, stavebná daň, komunálna daň, ako aj daň z cestovného ruchu.

Okrem daňových príjmov (podielových daní, miestnych daní a miestnych poplatkov) sú to aj nedaňové príjmy, prostredníctvom ktorých si samosprávy zabezpečujú finančné prostriedky. V prípade samosprávy v podmienkach Maďarska je to hlavne výnos z (ne)bytových priestorov obce, poplatky za spotrebu vody, zber odpadu a diaľkové vykurovanie.

Dôležitú úlohu zohrávajú aj dotácie, ktoré možno rozčleniť na normatívne, tvoriace až 80 % všetkých dotácií, nakoľko sú určené na pokrytie obligatórnych povinností. Ďalšou skupinou sú kapitálové dotácie, ktoré si vyžadujú spoluparticípáciu miestnej samosprávy napr. na financovaní výstavby školských zariadení, výstavby nemocničných zariadení a pod. V závislosti od normatívnych pravidiel sú prerozdeľované účelové dotácie na špecifické prevádzkové účely a rozvojovú činnosť samosprávy, napr. na kultúrne aktivity, zdravotnú či sociálnu starostlivosť a pod.

Zopakovanie na záver 7. kapitoly:

1. *Definujte kľúčové medzníky formovania územnej samosprávy v Maďarsku.*
2. *Definujte kompetencie maďarskej miestnej samosprávy.*
3. *Definujte obligatórne orgány miestnej samosprávy Maďarska.*
4. *Definujte spôsob financovanie maďarskej miestnej samosprávy.*

8. ŠPECIFIKÁ MIESTNEJ SAMOSPRÁVY ČESKEJ REPUBLIKY

8.1. Integračné a dezintegračné tendencie lokálnej štruktúry

Aj na podobu miestnej samosprávy a výkon komunálnej politiky Českej republiky má výrazný vplyv nielen inštitucionálne nastavenie systému ale aj počet základných jednotiek miestnej samosprávy, ktorý vypovedá o stave a charaktere sídelnej štruktúry. Teritoriálnu nestabilitu a modifikáciu sídelnej konfigurácie či už v kontexte navyšovania počtu obcí alebo znižovania je dôležité chápať ako sprievodný jav politickej klímy a charakteru režimu. Zatiaľ čo v priebehu r. 1948–1989 dochádzalo k postupnej eliminácii samostatných obcí, ktorá bola po roku 1960 vyvolaná násilnými tlakmi na integráciu do väčších celkov bez systematickosti a logiky procesu zlučovania, s nástupom demokratizácie sa prejavili opačné tendencie v zmysle nárastu počtu obcí. Integrácia neobišla ani z populačného aspektu relatívne veľké územné jednotky (nad 2 000 obyvateľov), ktoré sa pričlenili k väčším mestám, bez ohľadu na reflektovanie vzájomných súvislostí. Častokrát sa totiž zlučovali z geografického aspektu výrazne vzdialené obce, z čoho rezultuje, že celkový proces postrádal precízne formulované kritériá integrácie a v neposlednom rade aj právo dotknutých územných jednotiek zapojiť sa do rozhodovania o ich ďalšom vývojovom smerovaní.

V období vzniku samostatného Československa (1918) existovalo približne 11 500 samosprávnych obcí, ktorých počet sa na prelome r. 1938/1939 (tzn. v období okupácie Československa Nemeckom, kedy došlo k zániku samosprávneho obecného zriadenia) ešte zvýšil na viac ako 11 700 (Balík, 2009).

Po roku 1945 existovali obce ako subjekty práva, ale nemožno hovoriť o revitalizácii samosprávy, nakoľko bol zavedený hierarchický systém národných výborov, z čoho vyplýva, že reprezentantmi obcí a miest boli miestne (mestské) národné výbory, ktoré vo všeobecnosti¹³ predstavovali

13 Tzn. národné výbory na všetkých úrovniach: miestne, okresné, od r. 1949 krajské.

jednotné orgány, ktoré síce „*právne zachovávali rozlíšenie štátnej správy a samosprávy, avšak výkonom v jednej štruktúre, obzvlášť s hierarchickou štruktúrou (národné výbory nižších stupňov podliehali príkazom výborov vyšších stupňov) sa o samospráve a teda ani dvojkoľajnosti nedalo hovoriť*“ (Balík, 2009, s. 55–56).

Uvedené obdobie (1945–1990) tak bolo charakteristické absenciou rozdelenia kompetencií štátnej správy a samosprávy, nakoľko bola zrušená dvojkoľajnosť verejnej správy, ktorá bola suplovaná jednokkoľajnosťou, teda výkonom štátnej správy.

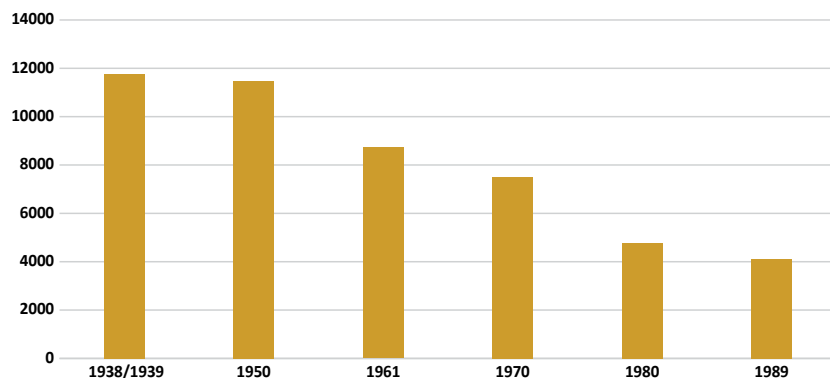
Až do roku 1960 nebola eliminácia obcí rezultátom explicitnej konsolidačnej politiky štátu, ale skôr konzekvenciou sukcesívnych zmien sídelnej konfigurácie Českej republiky po 2. svetovej vojne akými boli: zánik obcí v česko-bavorskom a česko-rakúskom pohraničí po odsune ich nemeckých obyvateľov, depopulácia z veľkostného aspektu malých územných jednotiek v periférnych častiach či splynutie prímestských častí s rozrastajúcimi sa mestami.

Naopak od 60-tych r. 20. stor. začala prebiehať celoštátne organizovaná masívna konsolidácia, v rámci ktorej už v r. 1960 došlo k zlúčeniu takmer 20 % obcí, čo bolo označované ako súčasť reformy sústavy subnacionálnej územnej správy. O desať rokov neskôr prebehla ďalšia podstatná redukcia v súvislosti s presadzovaním tzv. strediskovej sústavy, ktorá bola „*nástrojom zjednodušenia, racionalizácie a hierarchizácie sídelnej štruktúry a na ňu nadväzujúcej územnej správy, pričom istú dobu predstavovala základ oficiálnej politiky územného rozvoja vtedajšieho Československa*“ (Bernard – Kostolecký – Illner – Vobecká, 2011, s. 45). Okrem legitímnych dôvodov integrácie v zmysle posilnenia ekonomickej a správnej efektivity obcí, územnú konsolidáciu diskreditoval centralizmus a byrokratický schematizmus vtedajšieho režimu, ktorý ašpiroval na posilnenie mocenského vplyvu a kontroly.

Problémom bol aj autoritatívny spôsob presadzovania reformy, ktorý nezohľadňoval potrebu dialógu s územnými jednotkami, ktoré mali stratiť správnu samostatnosť. Práve schematický a príliš direktívny charakter strediskovej sústavy, vysoká miera centralizmu, nezohľadňovanie lokálnych špecifik, nedobrovoľnosť zlučovania a ďalšie negatíva v kontexte „*strediskovej skúsenosti*“ sú jedným zo škály faktorov determinujúcich súčasný charakter značne atomizovanej českej sídelnej štruktúry a odpoveďou na otázku, prečo sa malé obce zlučovaniu bránia.

Sumarizáciou uvedeného je teda zrejme, že z hľadiska podoby lokálnej konfigurácie, dominovali v čase komunistického režimu integračné tendencie, čím dochádzalo k postupnej redukcii počtu obcí, ako uvádzame v grafe č. 5 na ďalšej strane učebnice:

Graf č. 5: Integračné procesy obcí do roku 1989



Zdroj: vlastné spracovanie podľa: Balík, 2009.

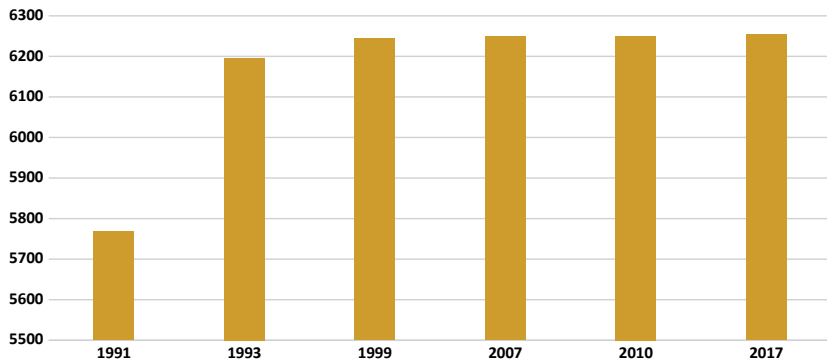
Konkvenciou zásadných zmien v systéme vládnutia na lokálnej úrovni po páde komunistického režimu bola aj teritoriálna modifikácia, spôsobená rozpadom obcí na menšie administratívne jednotky. Lokálna fragmentácia (graf č. 6) tak sprevádzala demokratizačný proces, ktorý vytvoril priestor pre uplatnenie miestnych záujmov a tiež umožnil, aby sa štruktúry oktrojované predchádzajúcim režimom pretvorili, alebo úplne zanikli. Do veľkej miery išlo o reštitúciu samostatného statusu obcí, o ktorý prišli pri centralistických integračných praktikách, a preto sa za hnaciu silu tohto procesu primárne uvádza snaha o opätovné nadobudnutie autonómie pre pôvodne samostatné obce.

Rozdelenie obcí umožnil už prvý zákon o obciach (obecnom zriadení) z roku 1990, ktorý reagoval na spontánne požiadavky územných jednotiek, v zmysle ktorých bolo v zákone inkorporované liberálne ustanovenie o možnosti oddelenia a osamostatnenia obcí na základe výsledku miestneho referenda. Ak porovnáme rok 1989 so súčasným počtom základných jednotiek miestnych samospráv, potom došlo k výraznému nárastu z počtu 4 120 obcí na 6 254 (graf č. 6).

O istej stabilizácii sa dá hovoriť až od roku 2001, kedy sa počet obcí začal pohybovať v rozmedzí od 6 230–6 254. Ďalšia výrazná eskalácia počtu

obcí sa neočakáva, nakoľko jej zamedzuje zákon o obciach (128/2000 Sb.), ktorý v § 21 ods. 1 definuje okrem iného aj podmienku minimálnej veľkosti na úrovni 1 000 obyvateľov pre novú obec.

Graf č. 6: Dezintegračné tendencie



Zdroj: vlastné spracovanie podľa: Balík, 2009

Nárast obcí bol v prvých rokoch chápaný v pozitívnom zmysle slova, nakoľko k nemu dochádzalo v kontexte rozpadu strediskových obcí a vo všeobecnosti bol dôkazom rozkladu inštitucionálnej štruktúry komunistického režimu, ktorý realizoval násilnú integráciu. Až neskôr sa začala formovať skupina prívržencov poukazujúcich na potrebu komunálnej reformy s aspiráciou vyprofilovať racionálnu konsolidovanú sídelnú štruktúru, nakoľko zdôrazňovali, že stav vysokého počtu malých obcí ohrozuje efektívnosť celého systému verejnej správy. V rade argumentov v prospech potreby formovania väčších samospráv sa najčastejšie objavovali nasledovné pozitívne zmieňované v prospech územne defragmentovaného usporiadania:

- ekonomická udržateľnosť a vyššia pravdepodobnosť realizácie ekonomického rozvoja prostredníctvom využitia vlastného endogénneho potenciálu, ktorý častokrát absentuje v prípade malých obcí, ktoré strácajú atraktivitu pre mladých ľudí a produktívnu časť obyvateľstva,
- vyššia pravdepodobnosť disponovania resp. prilákania kvalifikovanej pracovnej sily – profesionálnejší výkon úloh a plnenie funkcií,
- možnosť financovania náročnejších projektov, markantných pre zabezpečenie efektívneho chodu a rozvoja,
- lepšie technické vybavenie predznačujúce kvalitnejší a efektívnejší výkon miestnej samosprávy,

- integráciou menších primárnych jednotiek miestnej samosprávy narastá lokálna autonómia a paralelne sa zvyšuje perspektíva nadobudnutia statusu obce ako finančne nezávislej a samostatnej jednotky s dominantnejšou interferenciou pri „*vyjednávani a presadzovaní inherentných záujmov či už voči štátnej správe, ako subsystému verejnej správy, alebo voči podnikateľským subjektom*“ (Illner, 2006, s. 21) a pod.

8.2. Typové rozlíšenie obcí, kompetencie a financovanie miestnej samosprávy

Z hľadiska možnosti riešenia fragmentovanej sídelnej štruktúry, podobne ako v prípade lokálnej konfigurácie Slovenskej republiky ani v Českej republike neboli implementované opatrenia, ktoré by zoštíhlili príliš roztrieštenú sieť obcí. Na druhej strane pre českú územnú samosprávu je charakteristické typové rozlíšenie obcí, v rámci ktorého existuje trojstupňová hierarchizácia obcí (Konečný – Konečný, 2009):

- 1) Obce 1. typu: ide o územné jednotky s pôsobnosťou v základnom rozsahu, ktoré vykonávajú prakticky iba samosprávne úlohy, z čoho vyplýva, že im neboli vôbec zverené (alebo ak áno, len v minimálnom rozsahu) prenesené pôsobnosti.
- 2) Obce 2. typu: predstavujú územné jednotky s povereným obecným úradom, ktoré zabezpečujú niektoré prenesené pôsobnosti štátnej správy (napr. poskytovanie sociálnych dávok a pod.). Na rozdiel od prvého typu nevykonávajú určené pôsobnosti len na svojom území ale aj v správnom obvode zahrňujúcom určené obce v ich zázemí. Uvedená kategória obsahuje približne 5 % z celkového počtu českých obcí (392 obcí).
- 3) Obce 3. typu: sa nazývajú obce s rozšírenou pôsobnosťou, ktorých obecné úrady v porovnaní s obcami druhého typu vykonávajú v rámci rozsiahlejších územných obvodov aj širší rámec prenesenej pôsobnosti štátnej správy (napr. vydávanie občianskych preukazov/pasov, zabezpečovanie úloh v oblasti vzdelávania a pod.). Spadá sem len 205 obcí, resp. miest (3 % z celkového počtu).

České obce sa vyznačujú samostatnou pôsobnosťou, ale aj prenesenou (§ 61, zákona č. 128/2000 Sb.), v ktorej obce nemajú autonómne postavenie, nakoľko ide o dekoncentrovaný výkon štátnej správy zverený miestnym samosprávam, tzn., že ide o výkon niektorých úloh štátnej správy, ktoré na obec delegoval štát a tie sú povinné tieto kompetencie zabezpečovať.

O postavení a miere autonómie obce vypovedá predovšetkým rámec samostatnej pôsobnosti, nakoľko pri jej výkone je obec viazaná právnym poriadkom a nie nariadeniami a príkazmi z hierarchicky vyššej úrovne verejnej správy. Do samostatnej spôsobilosti tak v zmysle zákona zaraďujeme hlavne tieto oblasti (Koudelka, 2007):

- ekonomicko-hospodárska oblasť pôsobnosti, v zmysle práva obce hospodáriť s vlastnými finančnými prostriedkami, schvaľovať obecný rozpočet a záverečný účet,
- zriaďovanie trvalých či dočasných peňažných fondov, vydávanie komunálnych dlhopisov,
- zriaďovanie a zrušenie právnických osôb obce, príspevkových organizácií a organizačných zložiek územnej jednotky,
- zriaďovanie a zrušenie obecnej polície,
- vydávanie všeobecne záväzných vyhlášok,
- politická oblasť, do ktorej spadá právo vyhlásiť miestne referendum,
- rozhodovanie o internej inštitucionálno-organizačnej štruktúre: obecné zastupiteľstvo volí starostu, miestostarostu, členov rady,
- rozhodovanie o spolupráci územnej jednotky s inou a o forme tejto kooperácie,
- ukládanie pokút za správne delikty v samostatnej/prirodzenej pôsobnosti,
- schvaľovanie programu rozvoja obce a pod.

Financovanie miestnej samosprávy

Najvýznamnejším zdrojom príjmov obecných rozpočtov sú daňové príjmy, ktoré bližšie upravuje zákon č. 243/2000 Sb., v ktorom je definovaná tvorba, postavenie, obsah a funkcie rozpočtov územných samosprávnych celkov, ktorými sú popri obciach aj kraje, a tiež pravidlá hospodárenia s finančnými prostriedkami územných samosprávnych celkov.

V súlade s aktuálnym zákonným znením sa obciam rozdeľuje 21,4 % z celoštátneho hrubého výnosu zdieľaných daní, ktorých podstatou je, že na základe zákona je dopredu vymedzená spoločná daňová základňa, (ktorú spoločne zdieľajú centrálna a samosprávna úroveň – štát, kraje aj obce), spoločná konštrukcia dane a taktiež je vopred určený podiel samosprávam, ktoré sa na takto celoštátne vybranej dani budú podieľať. Pri tejto forme dane nemajú samosprávy žiaden vplyv na konštrukciu dane ani daňovú

základňu, a preto sa na ne nahliada skôr ako na príjmy z vyšších do nižších rozpočtov ako na dane v skutočnom zmysle slova.

Ďalej sú to tzv. zverené dane, ktorých klasickým príkladom je napr. daň z nehnuteľností, z ktorej kompletný výnos získa miestny/obecný rozpočet tej územnej jednotky, na katastrálnom území ktorej sa pozemok či stavba nachádza, z čoho jednoducho povedané vyplýva, že celý výnos smeruje do samosprávneho rozpočtu obce/mesta.

Dôležité je vyzdvihnúť, že v podmienkach Českej republiky nemožno hovoriť o miestnych daniach, ale o miestnych poplatkoch s fakultatívnym charakterom, a teda je v kompetencii obecného zastupiteľstva rozhodnúť o tom, že či územná jednotka bude ukladať miestny poplatok a ak áno, aký (napr. poplatok za psa, za užívanie verejného priestranstva, za ubytovanie a pod.).

Okrem daňových príjmov, ktoré vzhľadom k ich podielu na celkovom príjme obecného rozpočtu tvoria najdôležitejšiu časť, nemožno zanedbať ani rolu nedaňových príjmov. Ide o príjmy z vlastného podnikania obce, príjmy z vlastných neziskových organizácií, za pokuty a penále, z prenájmu/predaja majetku a pod. V neposlednom rade sú to okrem daňových a nedaňových príjmov aj dotácie (krajské, štátne, z európskych fondov), ktoré tvoria časť príjmov obecných rozpočtov.

8.3. Organizačná štruktúra lokálnej úrovne

Najdôležitejším samosprávnym orgánom v podmienkach Českej republiky je zastupiteľstvo obce volené priamo obyvateľmi obce na 4-ročné funkčné obdobie na základe pomerného volebného systému. Počet členov kolektívneho zastupiteľského zboru je rôzny v závislosti od populačnej veľkosti územnej jednotky a pohybuje sa v rozmedzí od 5 až po 55 poslancov (Konečný, 2016). Zastupiteľstvo rozhoduje o všetkých zásadných otázkach života, fungovania a rozvoja územnej jednotky a má kľúčové právomoci v majetkovoprávnej oblasti. Do jeho vyhradenej pôsobnosti konkrétne spadá právo (Balík, 2009):

- schvaľovať rozvojový program obce, obecný rozpočet a záverečný účet obce,
- zriaďovať a zrušiť príspevkové organizácie obce,
- rozhodovať o založení ako aj o zrušení právnických osôb – schvaľovať ich zakladateľské listiny,
- rozhodovať o vyhlásení miestneho referenda,
- vydávať všeobecne záväzné vyhlášky obce,

- voliť starostu, miestostarostu, členov rady obce,
- zriaďovať a zrušiť obecnú políciu,
- rozhodovať o kooperácii obce s inou základnou jednotkou miestnej samosprávy,
- udeľovať a odnímať čestné občianstvo a ceny obce,
- schvalovať dohody o zmene hraníc obce ako aj o integrácii obcí a pod.

Zastupiteľstvo volí zo svojho stredu starostu, z čoho vyplýva, že český komunálny systém je jediný spomedzi krajín V4, v ktorom doposiaľ nebola implementovaná priama voľba starostu, aj keď odborné diskusie o zmene volebného systému starostu patria medzi najfrekventovanejšie témy debát o možných modifikáciách inštitucionálnej podoby obecného zriadenia. Tento kolektívny rozhodovací orgán ďalej zriaďuje 5–11 člennú radu obce, ktorej členmi sú z titulu svojej funkcie starosta, miestostarosta (zastupiteľstvo môže zvoliť aj viac zástupcov starostu) a radní, pričom všetci sú volení nepriamou formou, zastupiteľstvom obce.

V danom kontexte je dôležité poznamenať, že nejde o obligatórny orgán zriaďovaný zastupiteľstvom. Jeho existencia je determinovaná veľkosťou resp. počtom členov zastupiteľstva obce, nakoľko sa nezriaďuje v tých územných jednotkách, v ktorých zastupiteľstvo nemá viac ako 15 poslancov. Vo vzťahu starosta a rada obce sa vyzdvihuje práve rola rady obce, čo v podmienkach českej samosprávy neplatí celoplošne. Demonštrovať to možno prostredníctvom obcí, kde nepôsobí tento orgán, čo anticipuje posilnenie kompetencií starostu, na ktorého pripadá výkon takmer všetkých úloh spadajúcich do pôsobnosti rady obce. V komparácii so Slovenskou republikou je rada obce plnohodnotným výkonným orgánom, ktorý (Balík, 2009):

- pripravuje návrhy na rokovanie zastupiteľstva a zabezpečuje plnenie jeho uznesení,
- vydáva nariadenia obce,
- prejednáva a rieši návrhy, podnety, pripomienky vznesené členmi zastupiteľstva obce alebo komisiami,
- zabezpečuje hospodárenie územnej jednotky v súlade so schváleným rozpočtom obce,
- vo vzťahu k právnickým osobám ako aj k organizačným zložkám obce plní úlohy zakladateľa alebo zriaďovateľa v prípade, že nie sú vyhradené kolektívnemu zastupiteľskému orgánu s výnimkou polície,
- schvaľuje organizačný poriadok obecného úradu a pod.

Členom rady obce je aj absolútnou väčšinou všetkých poslancov volený starosta, ktorý je reprezentantom obce navonok a sám o sebe je skôr formálnym predstaviteľom bez výraznejších právomocí, nakoľko nemá povahu štatutárneho orgánu, z čoho vyplýva, že všetky záležitosti podliehajúce schváleniu zastupiteľstvom alebo radou obce môže uskutočňovať až po procese schválenia. Keďže je volený nepriamo prostredníctvom zastupiteľstva obce, starosta sa za výkon svojej funkcie aj zodpovedá tomuto hlavnému rozhodovaciemu orgánu. Funkčné postavenie hlavy obce je možné zhodnotiť z dvoch primárnych aspektov.

Prvým je legislatívne ukotvenie tohto inštitútu, ktoré ho predurčuje do pomerne slabej pozície, nakoľko väčšina právne záväzných opatrení musí byť podmienená podporou zo strany zastupiteľstva, čo znamená, že má právo ich vykonať až po odsúhlasení kolektívnym zastupiteľským orgánom. Vychádzajúc zo zákona 128/2000 Sb., starostovi ako reprezentantovi obce navonok, prináležia skôr reprezentatívne právomoci:

- „starosta zvoláva a riadi zasadnutia zastupiteľstva ako aj rady obce, pričom spolu s overovateľmi podpisuje zápisnicu z rokovania zastupiteľstva ako aj rady obce“ (§ 103, ods. 5 zákona č. 128/2000 Sb.),
- „menuje a odvoláva so súhlasom riaditeľa krajského úradu tajomníka obecného úradu“ (v súlade so Zákonom č. 312/2002 Sb., o úradníckich územných samosprávnych celkoch a o zmene niektorých zákonov) (§ 103, ods. 3 zákona č. 128/2000 Sb.),
- „zabezpečuje výkon prenesenej pôsobnosti v tých územných jednotkách, kde nie je zriadená funkcia tajomníka obecného úradu“ (§ 103, ods. 4, písm. f) zákona č. 128/2000 Sb.),
- stojí na čele obecného úradu, ktorého je súčasťou, podpisuje uznesenia zo zastupiteľstva, všeobecne záväzné vyhlášky a pod.

Z jeho členstva v kolektívnom rozhodovacom orgáne – v zastupiteľstve obce vyplývajú ďalšie funkcie, akými sú napr.:

- vo vzťahu k zastupiteľstvu, k rade obce ako aj k výborom či komisiám disponuje právom predkladať návrhy na prerokovanie,
- vo vzťahu k členom rady obce, k predsedom výborov, či štatutárnym orgánom právnických osôb, ktorých zakladateľom je územná jednotka, je oprávnený predkladať pripomienky, dotazy, podnety,

- v jeho kompetencii je požadovať informácie viažuce sa na výkon funkcie od členov obecného úradu, ako aj od zamestnancov právnických osôb, ktoré obec zriadila (Zákon č. 128/2000 Sb).

Druhým aspektom zhodnotenia statusu starostu sú jeho reálne možnosti presadenia vlastných návrhov, požiadaviek a tým aj schopnosť determinovať chod samosprávy. Starosta má v podstate viac možností ako vplývať na chod obce, keďže ako reprezentant navonok je to práve osoba starostu, ktorá by sa mala pravidelne stretávať s predstaviteľmi samosprávnej ako aj národnej úrovne, čo predikuje možnosť zisku informácií a celkovo väčšieho prehľadu v porovnaní s inými členmi zastupiteľstva. Praktické možnosti smerujúce k posilneniu starostovskej funkcie možno demonštrovať aj odvolávaním sa na § 105, v zmysle ktorého „*starosta pozastaví výkon uznesenia rady obce, ak má za to, že je nesprávne. Vec následne predloží k rozhodnutiu najbližšiemu zasadaniu zastupiteľstva obce*“ (§105 zákona č. 128/2000 Sb.). Táto zákonná kompetencia umožňuje starostovi blokovat rozhodnutia rady obce v otázke, s ktorou starosta nesúhlasí, a v ktorej má zároveň podporu zo strany zastupiteľstva obce.

Okrem zastupiteľstva obce, rady obce, starostu a miesto-starostu/miestostarostov sa v súlade so zákonom o obciach v podmienkach miestnej samosprávy zriaďuje aj:

- obecný úrad,
- funkcia tajomníka obecného úradu, ktorý sa obligatórne zriaďuje v obciach s povereným obecným úradom a v obciach s rozšírenou pôsobnosťou,
- iniciatívne a kontrolné orgány v podobe výborov, ktoré si môže zastupiteľstvo obce zriaďiť (finančný a kontrolný výbor si povinne zriaďuje každé zastupiteľstvo),
- komisie ako aj špecifický inštitút na komunálnej úrovni v podobe správcu obce.

8.4. Nepriama voľba starostu – úvahy o zmene volebného systému

V podmienkach Českej republiky sa za posledné roky stala výrazne frekventovanou otázkou zmeny volebného mechanizmu na miestnej úrovni a to konkrétne pre funkciu starostu, ktorý by mal byť volený nositeľmi moci – občanmi, resp. obyvateľmi obce v priamych voľbách. Sympatizanti potreby

modifikácie volebného systému zdôrazňujú posilnenie mandátu hlavy obce, jeho autority ako aj priamu zodpovednosť starostu za výkon svojej funkcie obyvateľom obce, čo predpokladá výraznejšiu mieru participácie občanov na komunálnych rozhodovacích procesoch. Dôvody pre implementáciu priamej voľby vychádzajú zo slabých miest a medzier v aktuálnom nastavení a v podobe právnej úpravy obecného zriadenia ako aj v organizácii miestnej samosprávnej úrovne vo všeobecnosti. Na základe zrealizovaných empirických výskumov možno konštatovať, že zmienené nedostatky sa dotýkajú prevažne (Analýza MV ČR, 2009):

- nevedomosti a občianskej apatie spoluparticipovať na rozhodovacích procesoch miestnej samosprávy a komunálnej politiky vo všeobecnosti,
- nediferencovania a stotožňovania rozhodovacej činnosti obecného zastupiteľstva a rady s osobou reprezentanta obce navonok (starostu) zo strany nositeľov moci,
- prevažne formálneho výkonu kompetencií obecným zastupiteľstvom z veľkostného aspektu v malých územných jednotkách, ktorých zaujímavosťou je, že obzvlášť v tých, v ktorých absentuje rada obce sa voľby približujú k fakticky priamej voľbe, nakoľko kandidátky sa zostavujú (obvykle len jedna) tak aby reflektovali verejnú mienku,
- zvolený starosta je častokrát výsledkom koalíciej dohody politických subjektov a teda nemožno hovoriť o osobe, ktorá získa najväčšiu podporu, resp. najväčší podiel preferenčných hlasov v demokratických voľbách.

V kontexte uvedených slabých miest tak materiál Ministerstva vnútra Českej republiky navrhol sériu opatrení smerujúcich k odstraňovaniu zmienených nedostatkov:

- ustanoviť priamu voľbu hlavy obce obyvateľmi obce (starostu, primátora, hajtmana), ktorý bude disponovať silným politickým mandátom a bude podliehať jednoznačnej kontrole verejnosťou, tzn., že obyvateľia budú disponovať právom odvolať starostu z výkonu funkcie prostredníctvom miestneho referenda, ktorému by predchádzala petícia. Vo všeobecnosti ide o jeden z primárnych nástrojov priamej demokracie, na základe ktorého môžu „fyzické a právnické osoby prispievať k väčšej transparentnosti a otvorenosti verejnej správy“ (Kováčová, E. 2016, s. 97),
- urobiť reprezentanta obce navonok (starostu) osobne zodpovedným za činnosť a chod úradu a vo všeobecnosti za výkon verejnej moci:

ministerská analýza sa v danom kontexte odvoláva práve na podmienky Slovenskej republiky, tzn., že priama voľba starostu by mu zabezpečila všetky exekutívne právomoci a formálnu zodpovednosť za výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy,

- prehodnotiť, redefinovať a upraviť delbu kompetencií medzi samosprávnymi orgánmi, ako aj „*zmeniť postavenie rady obce (kraja), ktorá by mala byť menovaná z významných nepolitických odborníkov; rada by bola menovaná starostom, ktorý si následne určí tím spolupracovníkov*“ (Jüptner, 2009, s. 318).

Uvedené návrhy inkorporujú právnu dimenziu, vychádzajúcu z už vyššie zmienenej kritiky právnej úpravy obecného zriadenia ako aj politologicko-sociálnu rovinu vypovedajúcu o dosahu a vplyve mechanizmu voľby na vzťah starostu a obyvateľov obce, čo v neposlednom rade determinuje aj mieru občianskeho záujmu participovať na komunálnej moci. P. Jüptner označuje návrh na potrebu modifikácie postavenia rady v zmysle jej menovania starostom z nepolitických odborníkov za úplne nezmyselný, nakoľko vysvetľuje, že by tento spôsob s akcentom na odhliadnutie od tzv. nepolitických odborníkov korešpondoval s prezidencializmom (Jüptner, 2009). Ide o jeden z modelov komunálnych systémov v typológii H. Bäcka, v ktorom sú „*starosta a zastupiteľstvo volené priamo a disponujú tak priamou legitimitou od voličov. Starosta má právo si sám vybrať členov exekutívy. Ide o prepojenie dualizmu a väčšinového princípu*“ (Ringlerová, 2009, s. 42).

Rovnako je potrebné vyzdvihnúť námietku, podľa ktorej sa hlavou obce stáva kandidát, ktorý nezíska najvyšší počet preferenčných hlasov. V kontexte uvedeného, z ministerskej analýzy vyplýva: „*Pri aplikácii pomerného volebného systému je totiž sporné, nakoľko boli hlasy voličov odovzdané v prospech konkrétneho kandidáta z dôvodu jeho osobnej autority a nakoľko jednoducho preto, že sa jedná o reprezentanta určitej politickej strany*“ (Analýza MV ČR, 2009, s. 3). Priama voľba automaticky nesmeruje k jasnejšiemu vyjadreniu vôle nositeľov moci, čo ministerskí odborníci demonštrujú odvolávaním sa na podmienky Slovenskej republiky. V prípade jednoduchej väčšiny, by mohol byť zvolený kandidát s pomerne malým ziskom preferenčných hlasov, pričom dvojkolová voľba podmienená ziskom absolútnej väčšiny v prvom kole, by mohla byť ohrozená nízkou participáciou voličov v rámci druhého kola volieb. Problematike klesajúcej účasti na druhom kole volieb sa detailne venuje aj P. Šaradín, ktorý vyzdvihuje, že napriek tomu, že komunálna (miestna) politika má najbližšie k občanom a problémy riešené

na tejto úrovni sa ich bezprostredne dotýkajú a ovplyvňujú ich každodenný život, svojou nízkou volebnou účasťou nemôže konkurovať voľbám na národnej úrovni. Ak by sme sa na problém nedostatočného záujmu o účasť na druhom kole volieb pozreli v širšom európskom kontexte, potom možno konštatovať, že tento problém sužuje lokálne voľby západoeurópskych komunálnych systémov už od 80-tych r. 20. stor. Niektorí odborníci spochybňujú argument, že miera voličskej participácie je indikátorom kvality a úrovne demokracie a vysvetľujú, že klesajúca krivka účasti môže vypovedať aj o spokojnosti obyvateľov obce s konsolidovanou, efektívnou, kvalitnou a dobre fungujúcou miestnou samosprávou, alebo naopak môže byť prejavom protestu. Preto aj P. Šaradín konštatuje, že „*volebná účasť nie je merítkom demokracie, ale predovšetkým výsledkom kultúrno-historicko-sociálneho profilu spoločnosti*“ (Šaradín, 2008, s. 38).

Priama voľba starostu v malých obciach

Možná zmena volebného systému starostu z nepriamej na priamu voľbu sa vzťahuje aj na vyriešenie problému otázky ústavnej úpravy. V danom kontexte sa ukazujú dve alternatívy determinované legislatívnou stabilitou alebo zmenou právneho postavenia starostu a jeho právomocí. V prípade, že by implementáciu nového volebného mechanizmu simultánne nesprievádzala zmena jeho právomocí, nie je relevantné ďalej rozvíjať otázku o revízii ústavného vymedzenia miestnej samosprávy. Na druhej strane ak modifikácia volebného systému má priniesť redefinovanie starostovských kompetencií v zmysle jeho posilnenia, potom od ústavnej zmeny nemožno abstrahovať, nakoľko pri jej opomenutí by išlo o rozpor s ústavným modelom územnej samosprávy (Analýza MV ČR, 2009). Predložený dokument počíta iba s alternatívou posilnenia role starostu.

Medzi legislatívne priority v rámci právnych aspektov zavedenia priamej voľby starostu patrí okrem široko postavenej otázky ústavnej úpravy, určenie typu obcí, v ktorých bude starosta volený navrhovanou alternatívou – priamo obyvateľmi obce.

S akcentom na zhodnotenie sídelnej štruktúry Českej republiky možno formulovať tvrdenia o výraznej územnej fragmentácii, o čom svedčí viac ako 6 250 obcí. Problémom však ostáva vysoký počet malých obcí. Vzhľadom na lokálne špecifiká českej miestnej samosprávy ide o tie obce, ktoré nepresahujú populačnú hranicu 100 obyvateľov (cca 550 územných jednotiek), ktoré nemajú viac ako 300 obyvateľov (cez 2 500 obcí) a dokonca aj

tie, ktorých populačný strop je 1500 obyvateľov, čo je približne 5 350 obcí (Analýza MV ČR, 2009). Za účelom tmiť a eliminovať záťaž z veľkostného hľadiska malých obcí, Česká republika legislatívne upravila a stanovila už zmienenú kompetenčnú diferenciaciu, ktorá vychádza z odlišného prístupu „*k malým obciam podľa ich veľkosti, resp. podľa iných kritérií vyjadrujúcich priestorovú, ekonomickú a sociálnu dimenziu predpokladov obce uskutočňovať plnohodnotnú komunálnu politiku*“ (Konečný – Konečný, 2009, s. 235). Verejná správa sa tu vykonáva v „*spojenom modeli na krajskej úrovni (samosprávni kraje) a diferencovane na úrovni obcí, usporiadaných taxatívne do hierarchických typov, pričom v prvom type obce vykonávajú len samosprávu, v obciach druhého typu vykonávajú ich poverené obecné úrady aj štátnu správu pre okolité obce prvého typu a v obciach tretieho typu vykonávajú obecné úrady popri samosprávnych úlohách aj úlohy štátnej správy v danom území v plnom rozsahu*“ (Konečný, 2016, s. 129).

Čo sa týka pozície starostu v malých obciach, ide o výrazne dominantného aktéra miestnej samosprávy. Obzvlášť v tých obciach, v ktorých nie je zriadená rada obce (čo v prípade malých územných jednotiek nie je vôbec prekvapujúcim javom) sa starosta stáva jedinou osobou disponujúcou exekutívnymi kompetenciami, ktorá samostatne rozhoduje o spôsobe hospodárenia obce, samozrejme v medziach zákona a schváleného obecného rozpočtu. Z veľkostného aspektu v malých územných jednotkách ďalej väčšinou nejestvuje podporný administratívny aparát, a preto sa rámec exekutívnej moci starostu obohacuje aj o významnú administratívnu úlohu. Z uvedeného vyplýva, že rola starostu je v porovnaní s ostatnými rádrovými zástupcami výrazná, nakoľko ovplyvňuje chod a vývoj miestnej samosprávy, a preto aj J. Bernard stavia hlavu malých obcí jednoznačne do pozície lokálneho leadra (Bernard, 2011).

Existencia rady obce – voľba rady obce v závislosti od populačnej veľkosti obce

Analýza ministerstva sympatizuje s variantom priamej voľby starostu v obciach, v ktorých absentuje rada obce, čo je podľa terajšieho zákonného znenia – § 99 zákona č. 128/2000 Sb., v prípade ak obecné zastupiteľstvo má menej ako 15 členov. Dôvodom je, že práve v týchto malých územných jednotkách prislúchajú hlave obce kompetencie, ktoré bežne vykonávajú predstavitelia rady v obciach, kde je tento orgán zriadený. Uvedená alternatíva by zároveň nepredstavovala radikálny zásah do súčasnej koncepcie.

S tým súvisia aj návrhy modifikácie zákonného ustanovenia viažuceho sa na voľbu rady obce dvomi spôsobmi, ako uvádza tabuľka č.2:

Tabuľka č. 2: Voľba rady obce

Voľba rady obce	Existencia /neexistencia v závislosti od populačného aspektu obce
1. variant	určenie pevnej hranice na úrovni 1 500 obyvateľov
2. variant	neexistencia pevnej hranice populačnej veľkosti
Odporúčací návrh	2. variant: pre účel priamej voľby nestanoviť hranicu: Starosta bude volený priamo v obciach, kde a rada nevolí a kde kompetencie rady vykonáva starosta

Zdroj: vlastné spracovanie podľa: Analýza MV ČR, 2009

Interpretácia tabuľky – vypovedá o možnosti, v rámci ktorej by:

1. Mohlo byť určené stabilné kritérium pre voľbu rady obce a tým sprostredkované aj starostu na úrovni 1 500 obyvateľov, čo by simultánne platilo aj pre voľbu starostu v mestských obvodoch a častiach územne členených miest, ktoré naplňajú číselnú podmienku.
2. Druhá možnosť túto podmienku vylučuje a naopak v línii súčasnej právnej úpravy poukazuje na právo obcí rozhodnúť o tom, či sa na ich území zriadi samosprávny orgán rady obce alebo nie, čo jasne indikuje, že primárnym kritériom pre priamu voľbu starostu bude (ne)existencia rady v obci.
3. Odporúčanie: Z predstavených návrhov sa vyzdvihuje predovšetkým druhá možnosť a to nielen z dôvodu, že cca 80 % obcí v Českej republike spadá do kategórie 1500 obyvateľov ale predovšetkým preto, že „rozlišovacie kritérium voľby rady v obci je jediné akceptovateľné rozlišovacie hľadisko pre „diferentné zaobchádzanie“ s obcami v oblasti priamej voľby, inak by mohlo dôjsť k narušeniu rovnosti medzi obcami“ (Analýza MV ČR, 2009, s. 21).

Zánik mandátu prostredníctvom platného miestneho referenda

Priama voľba starostu so sebou prináša možnosť odvolania starostu obyvateľmi obce, tzn. prostredníctvom miestneho referenda. Inšpiráciou sa v danom kontexte stala slovenská miestna samospráva, v rámci ktorej je obecné zastupiteľstvo povinné vyhlásiť miestne referendum (tzn. obligatórne

referendum) aj v prípade ak o to požiada minimálne 30 % oprávnených voličov. Český model zdôrazňuje, že voľba starostu priamo obyvateľmi obce znamená aj možnosť jeho odvolania obyvateľmi, pričom akcent je kladený na výsledok miestneho referenda, ktorý by bol jedným zo zákonných dôvodov pre odvolanie hlavy obce a to riaditeľom krajského úradu. To znamená, že priama voľba paralelne povedie aj k potrebe úpravy *Zákona č. 22/2004 Sb. o miestním referendu a o změně některých zákonů* a to konkrétne k odstráneniu súčasného písmena c, v § 7 o neprístupnosti konania referenda, v zmysle ktorého terajšia právna úprava zakazuje konanie miestneho referenda o odvolaní starostu, a rovnako je nevyhnutné upraviť § 48 o platnosti miestneho referenda, ktoré by v prípade odvolania starostu malo byť platné za podmienky účasti nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov, ktorá sa podľa dnešného znenia vyžaduje ak sa „*rozhoduje o oddelení části obce alebo o zlúčení obcí, alebo o pripojení obce k inéj obci*“ (§ 48 zákona č. 22/2004 Sb.).

Nemožno abstrahovať ani od definovania a vymedzenia pravidiel pre vykonávanie, resp. zastupovanie starostovského postu v časom horizonte od jeho odvolania až do zvolenia nového starostu, tzn., že je potrebné určiť kto bude v danom období plniť funkciu starostu (zástupcu starostu – miestostarostu), resp. čo v krajnej situácii, kedy ani zástupca starostu nebude spôsobilý riadiť chod obce. Ministerský tím zvažuje prechod starostovských úloh na kolektívny zastupiteľský orgán – zastupiteľstvo obce, ktoré si zo svojho stredy určí reprezentanta obce navonok v medziobdobí, tzn. v čase do zvolenia nového starostu v demokratických voľbách.

Požiadavka nezávislosti starostu

Dôležité je nepodceniť vzájomné interakcie medzi starostom a zastupiteľským orgánom obce, nakoľko by sa v prípade zavedenia nového spôsobu voľby starostu priamo obyvateľmi obce mala ustanoviť nezávislosť hlavy obce na zastupiteľstve, tzn., že starosta ako reprezentant obce navonok by sa za výkon svojej funkcie zodpovedal priamo nositeľom moci, čím by sa zablokovala možnosť jeho odvolania zastupiteľstvom. Podľa terajšej platnej právne úpravy sa starosta za výkon svojej funkcie zodpovedá (podobne ako aj rada) zastupiteľstvu a to má právo ho kedykoľvek odvolať, a to nielen z dôvodu neplnenia, či porušenie povinností, ale aj z politických dôvodov. Odvolanie starostu alebo dobrovoľné vzdanie sa výkonu funkcie, simultánne vedie k zániku členstva v rade obce.

Pokiaľ ide o vymedzenie vzťahu k zastupiteľstvu, opäť sa nastoľujú dve možnosti, ktoré uvádzame v tabuľke č. 3:

Tabuľka č. 3: Postavenie starostu vo vzťahu k zastupiteľstvu

1. variant	Funkčné oddelenie – tzn. nezlučiteľnosť funkcie starostu s funkciou člena obecného zastupiteľstva
2. variant	Starosta ako člen obecného zastupiteľstva
Odporúčací návrh	1. variant (z dôvodu žiaduceho statusu nezávislosti starostu)

Zdroj: vlastné spracovanie podľa: Analýza MV ČR, 2009

Obidve alternatívy, tak ako sú naznačené v tabuľke so sebou prinášajú isté riziko. V prípade prvého navrhovaného riešenia by sekundárnou konzekvenciou nezlučiteľnosti funkcií bolo blokovanie chodu územnej jednotky v prípade konfliktných situácií medzi reprezentantom obce navonok a kolektívnym orgánom obce. Druhá navrhovaná možnosť, kedy sa starosta z titulu svojej funkcie automaticky stáva členom obecného zastupiteľstva, by mohla smerovať k tomu, že „vďaka jednému hlasu (práve starostovmu) bude priechodné riešenie, ktoré by nepredstavovalo kvantitatívne vôľu zastupiteľstva, ale skôr by „hralo do kariet“ starostovi pre výkon jeho pôsobnosti“ (Analýza MV ČR, 2009, s. 23). Z predstavených možností je to s dôrazom na nezávislosť priamo voleného starostu práve 1. variant, ktorý je označovaný za najviac priechodný, nakoľko nielen prax je dôkazom toho, že nie je obvyklé, aby bol hlavný kolektívny orgán obce tvorený členmi volenými odlišným volebným systémom, ale ide predovšetkým o to, že skutočnosť nezlučiteľnosti funkcií by mohla mať nesmierny význam v rámci systému brzd a protiváh.

Kompetencie starostu

Po zavedení priamej voľby starostu sa Ministerstvo vnútra zhoduje, že okrem súčasných kompetencií, ktoré zákonne prislúchajú osobe starostu by mal byť jeho kompetenčný rámec obohatený o právomoci, ktoré definuje diel III zákona č. 128/2000 Sb., pre radu obce. Išlo by o kompetencie, ktoré by si zastupiteľstvo obce nemalo právo vyhradiť, čo znamená, že starosta, nezávislý na kolektívnom zastupiteľskom orgáne by nemohol byť vo výkone svojej pôsobnosti limitovaný zastupiteľstvom. Ministerstvo vnútra totiž argumentuje, že vychádzajúc z terajšej právnej úpravy, nie sú hlavne obce tieto právomoci vyhradené a to v tých územných jednotkách, v ktorých absentuje rada obce a teda ich výkon pripadá na osobu starostu, čo vedie

k tomu, že si ich môže vyhradiť kolektívny orgán obce (Analýza MV ČR, 2009). Problémom je to, že legislatívne znenie, pojednáva o týchto kompetenciách v súvislosti s radou ale nie vyslovene súvislosti so starostom obce. Tzv. súčasné starostovské právomoci a navrhované právomoci terajšej rady obce by sa rozšírili aj o tzv. zvyškové úlohy, ktoré právna úprava jednoznačne nezveruje do agendy žiadneho samosprávneho orgánu. V porovnaní s kompetenciami starostu, ktoré vykonáva za radu v tých obciach kde nie je zriadená, by v prípade tzv. zvyškových kompetencií zastupiteľstvo disponovalo právom ich vyhradenia, pričom sa nevylučuje úvaha o podmienke dosiahnutia kvalifikovanej väčšiny pre daný účel.

Miestostarosta

Miestostarosta je osoba, ktorá je oprávnená zastupovať starostu v čase neprítomnosti a uvoľnenia postu starostu (z dôvodu straty mandátu, či už dobrovoľným spôsobom alebo odvolaním zo strany obecného zastupiteľstva). Počet zástupcov starostu, ktorí sú volení zastupiteľstvom je rôzny, nakoľko nie je podmienkou, že každá obec má len jedného miestostarostu, ktorého miera legitimity je veľmi podobná starostovi, z dôvodu rovnakého spôsobu kreovania uvedených postov. Zákon neabstrahuje ani od krajnej situácie, kedy by v čase nespôsobilosti výkonu funkcie starostu, alebo uvoľnenia funkcie paralelne došlo k odvolaniu všetkých miestostarostov. V tomto prípade kolektívny zastupiteľský orgán obce selektívnym spôsobom poverí prechodným výkonom funkcie niekoho zo svojich radov, čo možno považovať za inštitút dočasného zástupcu starostu, ktorý garantuje kontinuitu výkonu právomocí starostu, čím sa eliminuje riziko, že kompetencie hlavy obce nebudú vykonávané dlhú dobu pre prípad, že by zastupiteľstvu trvala voľba nového starostu príliš dlho.

V ministerskom návrhu o priamej voľbe starostu sa odporúča zákonné vymedzenie jednej osoby miestostarostu, menovaného starostom z členov participujúcich v zastupiteľstve obce, ktorý by sa za výkon svojej funkcie zodpovedal reprezentantovi obce navonok a ten by tak disponoval právom jeho odvolania. To však nevylučuje možnosť zriadenia väčšieho počtu miestostarostov, o ktorom by rozhodoval kolektívny zastupiteľský orgán obce. Okrem uvedenej alternatívy sa diskutabilnou stala aj možná priama voľba miestostarostu, nakoľko sa vychádzalo z argumentov, že pokiaľ má byť plnohodnotným článkom zastupujúcim starostu, potom aj mechanizmus voľby by mal byť totožný. Za účelom sumarizácie návrhov na voľbu miestostarostu uvádzame tabuľku č. 4:

Tabuľka č. 4: Spôsob kreovania funkcie miestostarostu:

1. variant	Miestostarosta menovaný starostom z členov obecného zastupiteľstva
2. variant	Miestostarosta volený priamo obyvateľmi obce
Odporúčací návrh	1. alternatíva

Zdroj: vlastné spracovanie podľa: Analýza MV ČR, 2009

Z uvedených možností sa pozitívne vyzdvihoval prvý predstavený variant, ktorý by zjednodušil celý proces, nakoľko v opačnom prípade, tzn., v prípade priamych volieb by musel byť vopred stanovený fixný počet miestostarostov, ktorý by bol následne nemenný.

Úvahy o volebnom systéme:

Vychádzajúc z ministerského návrhu možno hneď v úvode konštatovať, že dokument opomína hĺbkovú a precíznu analýzu tak závažnej otázky, akou je určenie volebného systému pre voľbu starostu, ktorá má výrazný dosah na jeho postavenie vo vzťahu k ostatným politickým samosprávnym inštitúciám. Napriek tomu si ministerský aparát uvedomuje dôležitosť a potrebu prikladania vysokej priority práve samotnej podobe volebného systému, a preto argumentuje, že po prípadnom rozhodnutí exekutívy o implementácii priamej voľby starostu by nasledovala široká spoločensko-politologicko-právna odborná diskusia.

Prvou posudzovanou možnosťou je relatívne väčšinový volebný systém, ktorého výhoda spočíva v jednoduchosti mechanizmu, či ekonomickej úspornosti. Na druhej strane ministerstvo vyslovuje jasnú obavu, nad nízkou participáciou vo voľbách a konštatuje, že „*vítazom volieb nie je reprezentant väčšiny, ale zástupca najsilnejšej menšiny. Zvolený kandidát disponuje slabšou legitimitou zvoleného starostu, ktorá sa môže prejaviť pri eventuálnych názorových nezhodách a sporoch s obecným zastupiteľstvom*“ (Analýza MV ČR, 2009, s. 26). V rámci sekundárnej, resp. len periférnej orientácie na relatívne väčšinový volebný systém je sporná otázka reprezentatívnosti spájaná s negatívnymi konzekvenciami v prípade kohabitácie, nakoľko spoluexistencia hlavy obce s diferentne orientovanou väčšinou v zastupiteľstve obce je skôr otázkou kompetenčnej závislosti oboch orgánov (Jüptner, 2009).

Rovnaké negatívum v podobe nízkej miery participácie sa viaže aj na absolútne väčšinový volebný systém pre prípad konania II. kola, ktorého alternatívou, by mohlo byť aj tzv. alternatívne hlasovanie. Taktiež v komparácii s jednokolovým väčšinovým volebným systémom je očividne realizácia II. kola ekonomicky nákladnejšia. Na druhej strane, problém systému alternatívneho hlasovania generalizujú do prílišnej zložitosti pochopenia tohto mechanizmu občanmi.

Výrazným nedostatkom danej časti je absencia komparácie v medzinárodnom kontexte, nakoľko dokument sa prioritne zameriava na volebný systém aplikovaný v podmienkach slovenskej samosprávy, tzn. na relatívne väčšinový (jednokolový) volebný systém, ktorého slabá stránka súvisí so špecifickou úpravou, ktorá v prípade jedného kandidáta neumožňuje negatívne hlasovanie, tzn. hlasovať proti kandidátovi, z čoho vyplýva, že starostovský post môže teoreticky zastávať osoba, ktorá získala len jeden hlas vo voľbách. V súvislosti s uvedeným by bolo vhodné vysvetliť, priblížiť a komparovať modely komunálnych systémov s priamou voľbou starostu v európskom rámci, napr. predstaviť celoplošné zavádzanie priamej voľby starostu v nemeckých samosprávach, priamu voľbu v Poľsku, Chorvátsku a iných porovnateľných lokálnych systémov.

Napriek tomu sa analýza orientuje na volebný mechanizmus starostu v SR, z ktorého vyplývajú nasledovného výhody a nevýhody:

Výhody voľby starostu v SR:

1. Delba moci – starosta ako nezávislý orgán je protiváhou zastupiteľstvu obce.
2. Funkcia starostu je pod výraznejšou kontrolou obyvateľov obce, ktorí ho môžu odvolať prostredníctvom miestneho referenda.
3. Správa obce je jednoduchšia a pružnejšia.
4. Priama demokracia = najširšie zapojenie občanov do správy obce a komunálnej politiky vo všeobecnosti.

Nevýhody rezultujúce z priamej voľby:

1. Nedostatočná interná kontrola činnosti starostu (zo strany zastupiteľstva obce, či hlavného kontrolóra).
2. Starosta a obecné zastupiteľstvo nemusia mať vôľu spolupracovať – zastupiteľstvo odmieta starostove návrhy a naopak.
3. Z dôvodu absencie kvóra pre účasť voľbách tak k zvoleniu kandidáta postačuje pomerne nízky počet hlasov.

Napriek vyššie uvedeným argumentom ministerstvo odporúča aplikáciu relatívneho väčšinového volebného systému pre priamu voľbu starostu, z dôvodu jeho organizačnej jednoduchosti a ekonomickej úspornosti.

Pri zhrnutí jednotlivých návrhov, ktoré odporúča Ministerstvo vnútra v kontexte možnej novelizácie Zákona o obciach a hlavnom meste Praha, tak možno medzi legislatívne priority zaradiť (Analýza MV ČR, 2009):

- 1) Určiť jediné kritérium pre priamu voľbu starostu, ktorým bude (ne)existencia rada obce – tzn., že v závislosti od počtu členov v zastupiteľstve obce sa ponechá právo rozhodnúť o zriadení tohto samosprávneho orgánu. Nejde teda o plošnú implementáciu priamej voľby starostu, nakoľko sa bude týkať len malých územných jednotiek, v ktorých absentuje rada obce.
- 2) Zákon zakotví inkompatibilitu funkcie starostu s funkciou člena obecného zastupiteľstva.
- 3) Osoba starostu bude priamo zodpovedná obyvateľom obce, ktorí budú disponovať právom jeho odvolania prostredníctvom uplatnenia priamej formy demokracie – inštitútu miestneho referenda.
- 4) Okrem súčasných kompetencií, ktoré prislúchajú starostovi, by mal vykonávať kompetencie rady obce, ktoré mu budú určené ako vyhradené, za účelom zabrániť zastupiteľstvu obce domáhať sa týchto kompetencií.
- 5) Funkcia zástupcu starostu (miestostarostu) by bola kreovaná na základe menovania starostom, ktorému by sa za svoj výkon zodpovedal, pričom starosta by ho menoval z členov kolektívneho zastupiteľského orgánu obce.
- 6) Zvoliť relatívne väčšinový volebný systém pre priamu voľbu starostu.

Zopakovanie na záver 8. kapitoly:

1. *Definujte vývojové tendencie podoby českej lokálnej štruktúry z hľadiska miery fragmentácie.*
2. *Uveďte pozitíva územne defragmentovaného usporiadania.*
3. *Vysvetlite podstatu typového rozlíšenia obcí.*
4. *Vysvetlite spôsob financovania miestnej samosprávy.*
5. *Definujte status a kompetencie starostu a zastupiteľstva obce.*
6. *Prezentujte názor na zmenu mechanizmu voľby českého starostu podľa vzoru SR.*

ZÁVER

Politické systémy krajín V4 prešli od roku 1989 spoločnou cestou transformácie od neslobodnej totalitnej k slobodnej, pluralitnej spoločnosti založenej na demokratických princípoch, čo sa podpísalo aj na charaktere najnižšej úrovni verejnej správy, nakoľko tak ako v bývalom Československu, tak i v Maďarsku a Poľsku došlo k revitalizácii spravovania vecí verejných na komunálnej úrovni. Tým sa otvorila cesta k autonómnosti rozhodovania o záujmoch vlastných určitému spoločenstvu združujúcemu obyvateľov v rámci svojho územia. Napriek tomu, že ide o subsystém verejnej správy, ktorý má najbližšie k občanovi ako nositeľovi moci v demokratickej spoločnosti, záujem o participáciu na voľbách do orgánov samosprávy obcí nezískava na popularite, čo možno demonštrovať na percentuálnej účasti na voľbách tohto druhu a využití aktívneho volebného práva. Preto sa aj úlohou vysokoškolskej učebnice stala spoločenská potreba prízvukovať význam a opodstatnenie miestnej samosprávy v demokratickej spoločnosti, s akcentom na lepšie pochopenie organizačnej štruktúry komunálnej sféry, vzťahov medzi obligatónnymi orgánmi slovenskej miestnej samosprávy a poskytovania poznatkov tak, aby si čitateľ uvedomoval súčasný stav usporiadania a (ne)efektivity miestnej samosprávy v kontexte vysokého počtu malých obcí, ktoré potvrdzujú že slovenská sídelná štruktúra sa z kvantifikačného hľadiska obcí oprávnené radí k vysoko fragmentovaným sídelným štruktúram.

Pri pohľade na európske samosprávy sa ponúka variabilita obecných štruktúr, pričom lokálna konfigurácia slovenskej, českej a maďarskej samosprávy obsadzuje popredné priečky v rebríčku lokálne atomizovaných štruktúr. V krajinách V4 sa po roku 1989 začala sídelná konfigurácia (obzvlášť v Maďarsku, Česku a na Slovensku) výrazne rozdrobovať, pričom ak sa pozrieme napr. na obdobie posledných 10 rokov, vývojové tendencie počtu obcí možno považovať viac-menej za stabilné.

Pre miestne samosprávy nami vybraných krajín stredoeurópskeho priestoru možno vyvodiť nasledovné závery:

- 1) z hľadiska charakteru sídelnej štruktúry:
 - maďarská miestna samospráva – fragmentovaná sídelná štruktúra,
 - poľská miestna samospráva – v porovnaní s ostatnými krajinami V4 najviac konsolidovaná lokálna štruktúra, pre ktorú je príznačná

absencia radikálnej dezintegrácie a zlučovanie bez zániku pôvodných obcí,

- česká miestna samospráva – fragmentovaná sídelná štruktúra, ktorá za účelom tmiť záťaž malých obcí implementovala kompetenčnú diferenciáciu alebo kategorizáciu obcí,
- slovenská miestna samospráva – fragmentovaná sídelná štruktúra.

2) Z hľadiska skúsenosti s elimináciou počtu obcí:

- V rámci stredoeurópskeho ako aj východoeurópskeho vymedzenia, implementácia opatrení za cieľom redukcie počtu obcí výrazne postihla napr. Poľsko, kde sa pôvodný lokálny rámec z obdobia na začiatku 70-tych r. minulého storočia dosahujúci úroveň približne 4 000 obcí, zredukoval o takmer polovicu (Swianiewicz, 2003). Okrem zlučovacích procesov, legislatívna úprava umožňuje realizovať interkomunálnu spoluprácu vo forme vytvorenia zväzku gmín s právnou subjektivitou.
- Zmeny v územnej konfigurácii sa rovnako dotkli Maďarska ako aj Česka¹⁴. Eliminačné procesy sa v prípade Maďarska zintenzívnili v 80-tych r. minulého storočia, čo potvrdzuje výrazný pokles z 3 021 obcí (údaj za obdobie zač. 60-tych r.) na 1 364 v r. 1988 (Swianiewicz, 2003).
- V prípade slovenskej miestnej samosprávy konštatujeme dezintegráciu po roku 1989, avšak eliminácia počtu obcí sa prejavila ešte pred transformáciou spoločnosti, čo možno potvrdiť tým, že zatiaľ čo v r. 1950 bolo evidovaných 3344 obcí, v priebehu nasledujúcich 30-tich r. sa počet znížil o takmer 20 % a počet 2669 obcí v roku 1989, sa tak stal najnižším v novodobých dejinách (Tichý, 2005). Najintenzívnejšia integrácia prebehla v 70-tych rokoch, kedy násilné zlučovanie obcí rezultovalo do zníženia počtu o 336 obcí (Slavík, 1994).

3) Z hľadiska počtu obcí a priemernej veľkosti základnej jednotky miestnej samosprávy z populačného hľadiska (Klimovský a kol. 2019):

- česká miestna samospráva: 6 254 obcí, priemerná veľkosť obce: 1 704 obyvateľov,

¹⁴ Progres vo veci redukovania obcí zaznamenalo aj Česko, kde radikálne zmeny v teritoriálnej štruktúre územnej samosprávy prebehli hlavne v 60-tych r. a 70-tych r. minulého storočia, s cieľom zjednodušiť sídelnú konfiguráciu s apelom na realizáciu zmien v územnej štruktúre miestnej samosprávy, o čom svedčí približne 7528 obcí evidovaných v r. 1970 (z pôvodných 11 768 – údaj za obdobie 30-tych r. 20 st.), ktorých počet klesol až na úroveň približne 4 120 do obdobia pádu komunistického režimu (Illner, 2010).

- maďarská miestna samospráva: 3 175 obcí, priemerná veľkosť obce: 3 078 obyvateľov,
- poľská miestna samospráva: 2 478 obcí, priemerná veľkosť obce: 15 495 obyvateľov,
- slovenská miestna samospráva: 2 929 obcí, priemerná veľkosť obce: 1 887 obyvateľov.

4) Diverzita kreovanie obecných zastupiteľstiev:

Poľská a maďarská miestna samospráva sú príkladom kombinácie viacerých volebných systémov v závislosti od populačnej veľkosti:

- a) V poľských obciach s populáciou viac ako 20 000 obyvateľov sa využíva volebný systém pomerného zastúpenia s otvorenými kandidátnymi listinami, pričom každý oprávnený volič disponuje 1 preferenčným hlasom.
 - b) V menších poľských obciach sa od volieb v roku 2014 revitalizoval väčšinový volebný systém prvého v cieľi, pričom členovia obecných zastupiteľstiev sú volení v jednomandátových volebných obvodoch, ktoré si obce musia vytvárať povinne.
 - c) V maďarských obciach do 10 000 obyvateľov sú poslanci volení v jednomandátových volebných obvodoch.
 - d) V maďarských obciach nad 10 000 obyvateľov je väčšina poslancov volených v jednomandátových volebných obvodoch. Zvyšné mandáty sa rozdeľujú podľa tzv. kompenzačnej kandidátnej listiny. *„V praxi tento model znamená to, že aj keď kandidát neuspje vo voľbe v rámci jednomandátového volebného obvodu, stále sa môže stať poslancom. Závisí to len od toho, koľko „prepadnutých“ hlasov jeho strana, respektíve nominujúca organizácia získa („prepadnutými“ hlasmi sú tie hlasy, ktoré boli odovzdané za kandidátov, ktorí neuspeli vo voľbe v rámci jednomandátového volebného obvodu) a tiež od toho, ako vysoko sa nachádza na danej kandidátnej listine (z nej sú ešte pred rozdeľovaním mandátov vyradení všetci tí kandidáti, ktorí získali mandát v rámci volieb v jednomandátových volebných obvodoch)“* (Klimovský, 2010, s. 47).
- Česká miestna samospráva pri voľbe do zastupiteľstiev využíva hybridný listinný volebný systém pomerného zastúpenia.
 - Pri voľbách do slovenských obecných zastupiteľstiev sa uplatňuje väčšinový volebný systém s relatívnou väčšinou – za poslancov obecného zastupiteľstva sú zvolení tí kandidáti, ktorí získali vo volebnom obvode

najväčší počet hlasov zúčastnených voličov, zabezpečujúci mandát poslanca obecného zastupiteľstva.

5) Model voľby starostu:

- slovenská miestna samospráva: priama voľba starostu,
- poľská miestna samospráva: priama voľba s absolútnou väčšinou v 1. kole (zavedená až od roku 2002),
- česká miestna samospráva: nepriama voľba starostu (úvahy o priamej voľbe podľa vzoru slovenskej miestnej samosprávy),
- maďarská miestna samospráva: priama voľba starostov v roku 1990 pre obce s populáciou do 10 000 obyvateľov, v roku 1994 bola implementovaná celoplošne.

6) Financovanie samospráv:

- miestne dane, vyberané vo všetkých komunálnych systémoch V4, napr. daň z nehnuteľností, ktorej výnos je pre slovenské a poľské miestne samosprávy kľúčový z hľadiska príjmov do obecných samospráv (v českých samosprávach je význam tohto druhu dane limitovaný a v Maďarských sa pod vplyvom centralizačných tendencií oslabil),
- vlastné príjmy sú tvorené aj príjmami z vlastnej podnikateľskej činnosti, z prenájmu / predaja majetku, ďalej sem zaraďujeme pokuty a penále, o ktorých rozhodujú samosprávy, či kapitálové príjmy – objemovo sa nejedná o rozhodujúce zdroje príjmov samospráv, ale sú relatívne stabilnými zdrojmi,
- podielové dane sú vyberané centrálnne, štátnou autoritou:
 - na Slovensku sa využíva na tento účel daň z príjmu fyzických osôb,
 - v Česku: daň z príjmu fyzických osôb, daň z príjmu právnických osôb, daň z pridanej hodnoty a daň z hazardu;
 - v Maďarsku: daň z motorových vozidiel a daň z príjmov z prenájmu poľnohospodárskej pôdy,
 - v Poľsku sa daň z príjmu fyzických osôb používa ako podielová daň – jej výnos je primárne určený obciam, (daň z príjmu právnických osôb – jej výnos je primárne určený vojvodstvám).
- účelové aj bezúčelové transfery, granty a dotácie zo strany štátu, primárne orientované na zabezpečovanie preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy, napriek tomu napr.:

- v Poľsku existuje tzv. štátna dotácia na všeobecné účely, určená aj na tzv. originálne, samosprávne úlohy alebo napr. špecifické dotácie na konkrétne verejné politiky,
 - v Maďarsku sú štátne dotácie určené predovšetkým na výkon úloh vo sfére sociálnych služieb, služieb v oblasti školstva a kultúry,
 - v prípade slovenských miestnych samospráv slúžia štátne transfery a dotácie primárne na financovanie delegovaných kompetencií,
 - V Česku sú štátne transfery a dotácie určené predovšetkým na výkon kompetencií v oblasti školstva, sociálnych vecí a miestneho rozvoja. Avšak v porovnaní s ostatnými krajinami V4, v Česku majú skúsenosť s kompetenčnou kategorizáciou obcí, čo spôsobuje, že sa výška týchto príjmov medzi rôznymi typmi obcí výrazne odlišuje.
- Pôžičky, úvery (externé zdroje).

Sumarizácia prostredníctvom vyššie uvedených bodov predstavuje prehľadný súpis základných komparačných kritérií prostredníctvom, ktorých sa dozvedáme o nastavení a fungovaní systému obecnej samosprávy v jednotlivých krajinách. Keďže primárny dôraz bol kladený na prezentovanie poznatkov o miestnej samospráve v podmienkach Slovenskej republiky, čitateľ sa okrem legislatívnej roviny predurčujúcej status a miesto samosprávy v demokratickej spoločnosti a jej organizačnej štruktúry oboznamuje so stále aktuálnym problémom územnej fragmentácie obcí, ktorá predstavuje bariéru pre efektívne fungovanie samosprávnej úrovne aj v súvislosti s dosahovaním ekonomickej či sociálnej udržateľnosti rozvoja. V tomto kontexte sa tak otvára debata o územno-správnom usporiadaní a reforme, ktorú je potrebné realizovať s akceptáciou na špecifiká slovenskej sídelnej štruktúry a súčasného modelu verejnej správy.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

- BALÁS, G. – HEGEDŰS, J. 2001. Local Self-Government and Decentralization in Hungary. In *Local Self Government and Decentralization in South-East Europe*, Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung, 2001.(bez ISBN), p. 37–74.
- BALÍK, S. 2009. *Komunálná politika: obce, aktéri a ciele miestnej politiky*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2009. 250 s. ISBN 978-80-247-2908-4.
- BERČÍK, P. – LOVECKÝ, P. 2003. *Územné zmeny obcí v SR od roku 1990*. Bratislava: Sekcia verejnej správy Ministerstva vnútra SR, 2003. 314 s. ISBN 80-88842-64-6.
- BERNARD, J. 2011. Rozvoj malých obcí a jejich samospráva – teoretické předpoklady. In *Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj*. Praha: SLON, 2011. ISBN 978-80-7419-069-8, s.16–31.
- BERNARD, J. – KOSTELECKÝ, T. – ILLNER, M. – VOBECKÁ, J. 2011. *Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj*. Praha: SLON, 2011. 236 s. ISBN 978-80-7419-069-8.
- BUTCHER, A. 2002. *Communal Economics*. [online]. 2002. 7 s. [cit. 2022-02-10]. Dostupné na internete: <http://www.culturemagic.org/PDF/c3Communal%20Economics.pdf>
- ČEBIŠOVÁ, T. a kol. 1996. *Obec: postavení, správa, činnost*. Praha: ISV, 1996. 387 s. ISBN 80-85866-19-6.
- GAJDOŠ, P. – FALĀN, L. – MORAVANSKÁ, K. 2009. *Špecifická sídelného vývoja na Slovensku: Typologická analýza sídiel*. Bratislava: Sociologický ústav SAV, 2009. 179 s. ISBN 978-80-85544-62-6.
- GAJDOŠ, P. – PAŠIAK, J. 2008. *Sociálne zdroje lokálneho a regionálneho rozvoja*. Bratislava: SAV, 2008. 217 s. ISBN 978-80-85544-53-4.
- GAŠPAR, M. 1993. *Moderná verejná správa*. Bratislava: Procom, 1993. 128 s. ISBN 80-85717-01-8.
- HAMALOVÁ, M. – PAPÁNKOVÁ, S. 2005. K aktuálnym problémom komunálnej reformy v SR. In *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky*. Bratislava: Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, EUBA, 2005. ISBN 80-89149-06-5, s. 19–34.
- HERTZOG, R. 2010. Intermunicipal Cooperation: A Viable Alternative to Territorial Amalgamation? In *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative – Open Society Institute, 2010. ISBN 978-963-9719-16-3, s. 285–308.
- HEYWOOD, A. 2008. *Politologie*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2008. 537 s. ISBN 978-80-7380-115-1.

- CHYTILEK, R. – ŠEDO, J. – LEBEDA, T. – ČALOUD, D. 2009. *Volební systémy* (Vyd. 4.) Praha: Portál, 2009. 375 s. ISBN 978-80-7367-548-6.
- ILLNER, M. 2006. Velikost obcí, efektivita jejich správy a lokální demokracie. In *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2006. ISBN 80-7330-086-9, s. 15–26.
- IŠTOK, R. – KLAMÁR, R. 2005. Geografické aspekty vytvárania spoločných obecných úradov v kontexte mikroregionálnej medziobecnej spolupráce. In *Acta Facultatis Rerum Naturalium Universitatis Comenianae. Geographica*. Bratislava: UK, 2005. ISBN 80-223-2144-3, s. 221–228.
- IVANIŠEVIĆ, S. 2006. Territorial Basis of Local Self-Government (Teritorijalna osnova lokalne samouprave). In *Javna uprava – nastavni materijali*. Zagreb: Društveno veleučilište i Pravni fakultet, 2006. ISBN 953-7083-07-1, s. 219.
- JŮPTNER, P. 2009. Ministerská diskuse k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita? In *Acta Politologica*. Vol. 1, No. 3, s. 305-331. [online]. ISSN 1803-8220, Dostupné na internete: http://tarantula.ruk.cuni.cz/ACPO-23-version1-005_juptner_US_merged.pdf
- KNEŽOVÁ, J. 2014. *Základy teórie verejnej správy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014. 86 s. ISBN 978-80-8152-226-0.
- KLIMOVSKÝ, D. 2009. Nerovnosť obcí v európskom porovnaní. In *Verejná správa*. ISSN 1335-7883, 2009, č. 119, s. 21–23.
- KLIMOVSKÝ, D. 2010. Samosprávy v EÚ: Maďarsko. In *Územná samospráva*. ISSN 1336-6475, 2010, s. 44–48.
- KLIMOVSKÝ, D. 2011. Samosprávy v EÚ- Poľsko: Inšpirácie pre Slovensko. In *Územná samospráva*. ISSN 1336-6475, 2011, s. 46–51.
- KLIMOVSKÝ, D. a kol. 2019. *Sociálny dialóg a miestna územná samospráva v krajinách V4 + Ukrajina*. [online]. Dostupné na internete: https://www.zmos.sk/download_file_f.php?id=1266689
- KLIMOVSKÝ, D. 2021. Cieľom je demokratická samospráva. In *Verejná správa 7/2010*, 2010. ISSN 1335-7883, s. 21–23.
- KLING, J. 2002. Regionálna politika a regionálny vývoj. In *Slovensko 2002. Súhrnná správa o stave spoločnosti II*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2002. ISBN 80-88935-40-7, s. 109–126.
- KOCON, W. 1991. Local Government in Poland, Part I. The Reform. In: *Social Education*. ISSN-0037-7724, 1991, vol. 55, n. 6, s. 360–366. Dostupné na internete: <http://www.socialstudies.org/system/files/publications/se/5506/550606.html>
- KONEČNÝ, B. – KONEČNÝ, S. 2009. *Otvorená komunálna politika: Teória a prax*. Bratislava: MAYOR, s. r. o., 2009. 291 s. ISBN 978-969133-3-6.
- KONEČNÝ, S. 2016. *Verejná správa v členských štátoch Európskej únie*. Bratislava: MAYOR, s.r.o., 2016. 237 s. ISBN 978-80-969133-8-1.

- KOUDELKA, Z. 2007. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.
- KOVÁČOVÁ, E. 2011. *Verejná správa SR a jej súvislosti*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2011. 194 s. ISBN 978-80-557-0299-5.
- KOVÁČOVÁ, E. 2015. Vývoj verejnej správy v podmienkach samostatnej Slovenskej republiky. In *Acta FF*. 2015, roč. 7, č. 3, s. 93–114.
- KOVÁČOVÁ, E. 2016. *Kontrola ako záruka zákonnosti a ústavnosti pri výkone verejnej správy*. Košice: EQUILIBRA, s.r.o., 2016. 150 s. ISBN 978-80-557-1202-4.
- KOZOVSÝ, D. 2005. Otvorené otázky fiškálnej decentralizácie v SR. In *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky – otvorené otázky*. Bratislava: Ekonomická univerzita, Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, 2005. ISBN 80-89149-06-5, s. 96–102.
- KUBÁT, M. 2005. *Demokracie v Polsku – Politický systém Poľskej republiky (1989–2005)*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2005. 181 s. ISBN 80-86429-46-6.
- KUČÍRKOVÁ, D. – MORAVČÍKOVÁ, D. 2007. *Rurálna sociológia*. Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita, 2007. 116 s. ISBN 978-80-8069-982-6.
- KUSÝ, I. – PETRÍKOVÁ, D. 1999. *Sociológia pre architektov a urbanistov*. Bratislava: ROAD, 1999. 157 s. ISBN 80-967511-9-0.
- KUSÝ, I. 2003. *Sociológia sídiel*. Bratislava: Katedra sociálnej práce PdF UK – Občianske združenie Sociálna práca, 2003. 66 s. (bez ISBN).
- MICHÁLEK, A. 2014. Disparity v alokácii a čerpaní zdrojov s dôrazom na marginálne regióny Slovenska. In *Geografický časopis*. 2014. ISSN 0016-7193, s. 269–286.
- NIŽŇANSKÝ, V. a kol. 2009. *Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku: výskumná štúdia*. Bratislava: Merkury, spol. s.r.o., 2009. 59 s.
- NOVÁK, M. – LEBEDA, T. a kol. 2004. *Volebné a stranické systémy: ČR v medzinárodním srovnání*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2004. 485 s. ISBN 80-86473-88-0.
- NOVOTNÝ, V. a kol. 2017. *Veřejná správa v zemích Visegrádské čtyřky*. Praha: Leges, s.r.o., 2017. 189 s. ISBN 978-80-7502-215-8.
- OTOLA, I. 2008. Decentralization Processes of Local Government Sector in Poland. In *The 16th NISPAcee Annual Conference, Public Policy and Administration: Challenges and Synergies*. Bratislava, 2008. 1–11 s. Dostupné na internete: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan045237.pdf>
- PALÚŠ, I. – JESENKO, M. – KRUNKOVÁ, A. 2009. *Samospráva obce (vybrané problémy)*. Košice: FVS UPJŠ, 2009. 155 s. ISBN 978-80-89089-92-5.
- PALÚŠ, I. – JESENKO, M. – KRUNKOVÁ, A. 2010. *Obec ako základ územnej samosprávy*. Košice: Typopress, 2010. 220 s. ISBN 978-80-8129-003-9.
- PAŠIAK, J. 1990. *Sídlný vývoj*. Bratislava: Veda, 1990. 117 s. ISBN 80-224-0111-0.

- PEKOVÁ, J. 2004. *Hospodárení a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7187-024-2.
- POLÁČKOVÁ, L.- POTOMOVÁ, J. 2011. Aspekty vzťahu transformácie priemyslu a marginality vo vybraných regiónoch Slovenska. In *Geografický časopis*. 2011. ISSN 0016-7193, s. 253–273.
- PROROK, V.- LISA, A. 2009. *Politologie 2. vyd.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 223 s. ISBN 978-80-7380-141-0.
- REGULSKI, J. 2003. *Local Government Reform in Poland: An Insider's Story*. Budapest: Open Society Institute, 2003. 263 s. ISBN 963-9419-68-0. Dostupné na internete: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan012822.pdf>
- REHŮŘEK, M. 1997. *Právo účasti občanov na správe vecí verejných*. Bratislava: Veda, 1997. 149 s. ISBN 80-224-0531-0.
- REILLY, B. 2004. The Global Spread of Preferential Voting? Australian Institutional Imperialism? In *Australian Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 2. pp. 253–266. Dostupné na internete: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.573.8362&rep=rep1&type=pdf>
- RINGLEROVÁ, Z. 2009. Typologie komunálních systémů. In *Evropská lokální politika 2*. Praha: IPS FSV UK, 2009. ISBN 80-244-1377-9, s. 37–53.
- RYCHLIK, J. 2007. Územní samospráva v Polsku. In *Územní samospráva v České republice a Evropě*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. ISBN 978-80-7380-028-4, s. 65–78.
- SARTORI, G. 2001. *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2011. 238 s. ISBN 80-85850-94-X.
- SLAVÍK, V. 1994. Proces integrácie a dezintegrácie obcí v SR ako súčasť lokálnej politiky. In: *Rozvoj vidieka. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie v Nitre 7.–8.decembra 1994*. Nitra, VŠP, s. 67–70.
- SPÁČ, P.- SLOBODA, S. 2014. *Municipalizácia, volebný systém a možnosti participácie v miestnej samospráve na Slovensku*. Piešťany: Komunálne, výskumné a poradenské centrum, 2014. 69 s. Dostupné na internete: http://www.konzervativizmus.sk/upload/region/Studia_Spac-Sloboda_2014_finalna_verzia.pdf
- SWIANIEWICZ, P. 2002. Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services: International Context and Theoretical Framework. In *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative – Open Society Institute, 2002. ISBN 963-9419-45-1, s. 1–30.
- SWIANIEWICZ, P. 2003. *Konsolidácia alebo fragmentácia? Veľkosť miestnych samospráv v Strednej a Východnej Európe*. [online]. Bratislava: M.E.S.A. 10, 2003. [cit. 2022-03-10]. Dostupné na internete: <http://www.komunal.eu/subory/LGPP.pdf>
- SWIANIEWICZ, P. 2013. An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. In *Local Government Studies*. Vol.40, No. 2, ISSN: 0300-3930, 292–311 p.

- ŠARADÍN, P. 2008. *Teorie voleb druhého řádu a možnosti jejich aplikace v České republice*. Olomouc: Univerzita Palackého, 2008. 162 s. ISBN 978-80-244-1876-6.
- ŠKULTÉTY, P. 2008. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: VEDA, 2008. 201 s. ISBN 978-80-224-1023-6.
- ŠVIKRUHA, M. 2019. Význam a pôsobnosť komunálnej samosprávy. In *Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky*. Trnava: UCM, 2019. ISBN 978-80-572-0022-2, s. 15–26.
- TICHÝ, D. 2005. Združovanie obcí ako predpoklad rýchlejšieho rozvoja samospráv a regiónov, In: *Ekonomický časopis*, 53, 2005, s. 364–382. [online] [cit. 21.12.2021] Dostupné na internete: https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:yDXPcIEXbEgJ:www.angelfire.com/planet/dusan_kozovsky/PDF/EC405.pdf+tich%C3%BD+zdru%C5%BEovanie+obc%C3%AD&hl=sk&gl=sk&pid=bl&srcid=ADGEEShrn_v9YaP5pJFbF3xHYZoyUmxYkVgrlZyCdZOy-3wMAAsIDeuRD0HPdJFcbYFS4losSVyU2_cJZvbmaRM3m5cil1Wj90U3xL_b_xT4k1yMzeAbmXkqbH531xLqwK0XFSSHaxkjaY&sig=AHIEtbS-uv1d8Gr9feAVfKKmU9W6YXROUw

Dokumenty a zákony

Analýza možností zavedení přímé volby starostů. MV ČR, 2009.

Projekt decentralizácie verejnej správy pre obdobie rokov 2003-2006

Ústava SR

Zákon č. 22/2004 Sb. o místním referendu a o změně některých zákonů

Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení)

Zákon NR SR č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon)

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

Zákona NR SR č. 416/2001 Z. z. o prechode pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov

Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

**ŠPECIFIKÁ MIESTNEJ SAMOSPRÁVY
SLOVENSKEJ REPUBLIKY A VYBRANÝCH
KRAJÍN STREDOEURÓPSKEHO PRIESTORU**

doc. PhDr. Natália Kováčová, PhD.

Mgr. Simona Kováčová, PhD.

Vydala Vysoká škola Danubius, Richterova 1171, 925 21 Sládkovičovo

Vydanie prvé, 2022

Náklad: 150 výtlačkov

DTP: LD

Tlač: MSD, spol. s r.o., Minská 103, 616 00 Brno, Česká republika

ISBN 978-80-8167-089-3