

**Jakub BARDOVIČ - Richard BRIX - Lukáš CÍBIK -
Martin DAŠKO - Michal IMROVIČ - Gabriel KOPÚNEK
- Ján MACHYNIAK - Dalibor MIKUŠ - Bystrík ŠRAMEL
- Martin ŠVIKRUHA**

Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky



Autori: PhDr. Jakub Bardovič, PhD., PhDr. Richard Brix, PhD., PhDr. Lukáš Cívik, PhD., Mgr. Martin Daško, PhD., PhDr. Michal Imrovič, PhD., PhDr. Gabriel Kopúnek, PhD., PhDr. Ján Machyniak, PhD., PhDr. Dalibor Mikuš, PhD., JUDr. Bystrík Šramel, PhD., PhDr. Martin Švikruha, PhD.

Názov: Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky

Recenzenti: doc. Ing. Juraj Rákoš, PhD.
Mgr. Gabriel Eštok, PhD.

Editor: PhDr. Dalibor Mikuš, PhD.,

Grafická úprava

a autor fotografií: PhDr. Gabriel Kopúnek

Miesto vydania: Trnava

Rok vydania: 2019

Vydanie: prvé

Vydavateľ: UCM v Trnave

ISBN: 978-80-572-0022-2

Táto publikácia bola vydaná v rámci Kultúrnej a edukačnej grantovej agentúry MŠVVaŠ SR KEGA pod číslom 017UCM-4/2019 Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike

Všetky práva vyhradené. Bez súhlasu ich majiteľa toto dielo a ani jeho časti nemožno reprodukovat.

OBSAH

Predslov	4
Dalibor Mikuš Špecifikum kreovania komunálnej samosprávy v podmienkach Slovenska	5
Martin Švikruha Význam a pôsobnosť komunálnej samosprávy	15
Bystrík Šramel Normotvorný proces v komunálnej samospráve	27
Lukáš Cívik Financovanie komunálnej samosprávy	38
Richard Brix Sídlná štruktúra na území Slovenska	51
Martin Daško Súčasný stav a vybrané aspekty medziobecnej spolupráce	59
Michal Imrovič Postavenie občana v komunálnej sfére – možnosti participácie	71
Ján Machyniak Praktické skúsenosti s vybranými formami priamej demokracie na komunálnej úrovni	82
Gabriel Kopúnek Využívanie miestneho referenda v procese územných zmien obcí	92
Jakub Bardovič Volby do orgánov miestnej samosprávy a uplatňované volebné systémy	101

PREDSLOV

Politické a spoločenské zmeny v roku 1989 predstavujú výrazný medzník vo vývoji Slovenska v takmer všetkých oblastiach verejnej sféry. Primárnym cieľom demokratizačných procesov bolo preniesť moc z centrálnej úrovne čo najbližšie k občanom na základe princípu subsidiarity. Práve občan by mal predstavovať nositeľa moci, ktorý rozhoduje o smerovaní svojho spoločenstva v užšom, či v širšom vymedzení. Zriadenie komunálnej samosprávy v roku 1990 a uskutočnenie prvých slobodných volieb do orgánov obcí môžeme považovať za jeden z najvýznamnejších výstupov reformného procesu. Na základe toho sa realizovalo pretvorenie mechanizmu centralizovaných národných výborov na plnohodnotný samosprávny systém. Odvtedy prešlo už takmer tridsať rokov, pričom legislatívnymi úpravami sa nastavený model dotvoril do súčasného stavu. Napriek pomerne úspešnému príbehu obecných samospráv sa však stále vynára niekoľko problematických prvkov, ktoré sú predmetom riešenia akademických kruhov. Odborné diskusie sa vedú ohľadom legislatívnych úprav vychádzajúc z nových potrieb súčasného vývoja, riešenia fragmentovanej sídelnej štruktúry, či neadekvátne vysokého počtu samosprávnych jednotiek na tejto úrovni.

V roku 2011 vznikla na Univerzite sv. Cyrila a Metoda v Trnave nová Fakulta sociálnych vied, ktorá sa v rámci zamerania svojich odborov špecializuje na širší rámec politických a sociálnych problematik, vrátane verejnej politiky. Za tento čas sa podarilo etablovať erudované vysokoškolské pracovisko, ktoré ako prvé na Slovensku získalo všetky akademické oprávnenia v oblasti univerzitného vzdelávania.

Predkladaná publikácia nadväzuje na dielo „*Regionálna samospráva optikou verejnej politiky*“, pričom v rámci nej sa kolektív mladých vedecko-výskumných pracovníkov fakulty zaoberá komunálnou samosprávou a jej jednotlivých aspektov. Autori tak rozpracovávajú problematiky v teoretickej a praktickej rovine v snahe predniesť čitateľovi ucelený odborný pohľad na komunálnu samosprávu. Zároveň otvárajú aj problematické elementy súčasného nastavenia s cieľom pozitívne prispieť do odbornej diskusie ohľadom optimalizácie aplikovaných mechanizmov v komunálnej samospráve.

PhDr. Dalibor Mikuš, PhD.
editor publikácie

Špecifikum kreovania komunálnej samosprávy v podmienkach Slovenska

Dalibor Mikuš

Kreovanie komunálnej samosprávy v podmienkach Slovenska bolo ovplyvnené špecifickou množinou formujúcich prvkov. Základným predpokladom pre aplikovanie plnohodnotnej samosprávy sa stali politické a spoločenské zmeny v roku 1989, ktoré vytvorili priestor pre uplatnenie demokratických prvkov na jednotlivých stupňoch riadenia. V týchto súvislostiach je potrebné zdôrazniť, že noví predstavitelia štátnej moci stáli pred zložitou úlohou pretransformovať pôvodný socialistický model správneho mechanizmu na systém funkčnej samosprávy. Obce a mestá boli do roku 1989 spravované na základe centralistického konceptu národných výborov pôsobiacich na tejto úrovni. Hierarchický systém správy sa odrazil v podriadenom postavení miestnych správnych jednotiek, ktoré sa dostali do roly vykonávateľa rozhodnutí vyšších zložiek riadenia. V praktickom vymedzení tak bolo potrebné pretvoriť systém správy vychádzajúci z dominancie štátneho prvku na decentralizovaný model vystavaný na princípoch subsidiarity. V tejto kapitole tak nazeráme na problematiku komunálnej samosprávy osobitným spôsobom. Na jednej strane hodnotíme socialistický model správneho mechanizmu na miestnej úrovni, na základe čoho chceme zdôrazniť zložitú celého procesu kreovania komunálnej samosprávy, ktorú bolo potrebné aplikovať v systéme poznačenom komunisticou mocou. Na druhej strane analyzujeme proces kreovania samosprávy v jednotlivých krokoch, pričom ho zasadzujeme do konkrétnych politických a spoločenských podmienok na začiatku deväťdesiatych rokov. Zároveň jednoznačne demonštrujeme skutočnosť, že aplikovaná forma politického zriadenia je rozhodujúcim determinantom podoby správneho systému a jeho nastavenia na miestnej úrovni.

1 Teoretické vymedzenie správneho systému v závislosti od uplatňovaného politického zriadenia

Verejná správa je základnou súčasťou každého politického systému a jej výkon a plnenie stanovených funkcií vytvára primárny predpoklad fungovania celého mechanizmu. Vystupuje v pozícii organizovaného výkonu moci, pričom dochádza k zjednoteniu jednotlivých zložiek v otázke spoločného cieľa spočívajúceho v zabezpečení verejného záujmu. V tejto súvislosti poukazuje F. Kosorín na diferencovanú existenciu individuálnych či skupinových záujmov a hodnôt občanov práve v kontexte verejného záujmu a celkového hodnotového smerovania spoločnosti (Kosorín, 2003). Atribúty a charakter politického systému majú rozhodujúci dopad na podobu verejnej správy z hľadiska jej samotného určenia. Nachádza sa uprostred inštitúcií a vzájomných vzťahov medzi nimi, ako aj uprostred noriem, predpisov a hodnôt, prostredníctvom ktorých sa politika uskutočňuje (Klimovský, 2014). Zvolený politický systém primárnym spôsobom určuje poslanie a funkciu verejnej správy, či má za cieľ len vykonávanie stanovených rozhodnutí alebo aj naplnenie princípu subsidiarity a prenos moci čo najbližšie k občanom. Dôležitou otázkou v nazeraní na problematiku sa tak stáva kategorizovanie politických systémov a popísanie ich základných črt dopadajúcich na verejnú správu.

Z pohľadu politickej organizácie štátnej moci rozlišujeme dva základné druhy politických systémov – demokratické a nedemokratické. Svojou povahou i obsahovou stránkou vo veľkej miere ovplyvňujú podobu príslušného administratívneho modelu. Demokratické zriadenia sa opierajú o súhrn základných princípov, na ktorých sa zhoduje väčšina autorov. Nosnou zložkou je existencia demokratickej ústavy a charakteru spoločenských inštitúcií premietajúcich sa do „činnosti vlády, postavenia opozície, respektíve celkovej politickej kultúry“ (Dudinská–Gbúrová–Surmánek, 2006, s. 29). Primárne sa však oprieme o definíciu R. Dahla, ktorý ponúka jeden z najprecíznejších pohľadov na skúmanú vec. Jednotlivé body môžeme pritom vnímať aj v rovine verejnej správy. V autorovom ponímaní si demokracia vyžaduje existenciu (Stinebrickner, 2016):

- všeobecného a rovného hlasovacieho práva, keďže kolektívne rozhodovanie je základným predpokladom fungovania demokracie. Všetci občania by mali mať možnosť vysloviť svoje preferencie rovnakým

- spôsobom, či už na celoštátnej úrovni, ale aj pri riadení samosprávy a obsadzovania jej orgánov;
- účinnej občianskej participácie, aby občania disponovali právom kedykoľvek sa uchádzať so svojimi návrhmi o podporu iných občanov. Inštitúcie územnej samosprávy by mali byť tým miestom, kde dochádza k aktívnej participácii;
 - porozumenia založeného na relevantných informáciách, pričom občania by mali mať možnosť na všetkých úrovniach riadenia štátu získavať informácie v rovnakej miere;
 - kontroly naplňania politických programov zo strany občanov, čo sa priamo týka samosprávnych celkov na úrovni komunálnej či regionálnej. Rovnako by mali mať možnosť dohľadu nad celou štruktúrou a fungovaním štátnej správy.

Organizácia a charakter správnej sústavy v rámci demokratického zriadenia vytvára základný predpoklad realizácie určenia jednotlivých subsystemov verejnej správy, tvorenými štátnou správou a samosprávou. Štátna správa a jej celá hierarchická výstavba je na jednej strane riadená zástupcami občanov, no na strane druhej je vystavená kontrole zo strany verejnosti. Cieľom sa stáva dosiahnutie najoptimálnejšieho zabezpečovania verejných statkov a potrieb v transparentnom prostredí. Postavenie samosprávy na princípe aplikovania prvkov decentralizácie¹ a prenosu kompetencií sa stali primárnymi prvkami kreovania demokratických modelov riadenia v komunálnej sfére na Slovensku po roku 1989. Vytvára sa ochranný mechanizmus, ktorý prenáša moc z centrálnej úrovne na nižšie územné zložky s konkrétne vyčlenenými kompetenciami. Rozhodovanie sa tak dostáva čo najbližšie k občanom. Tí majú následne pri naplnení prvého bodu kategorizácie demokracie podľa R. Dahla možnosť vybrať zástupcov aj na nižších úrovniach štátu, čím sa naplňa princíp subsidiarity².

Nedemokratické politické zriadenia predstavujú do značnej miery odklon od stanovených charakteristík, v rámci ktorých dochádza k deformácii v organizácii štátu a jeho základných cieľov. Tieto tendencie majú rozhodujúci dopad na celý systém verejnej správy vykazujúc špecifické črty založené na realizácii a udržiavaní vládnucej politickej moci (Brooker, 2009). Nazeranie na nedemokratické režimy zo strany odborných kruhov vychádza z rôznych špecifických pohľadov, pričom každý z nich sa snažil o definovanie oporných bodov na základe skúmania existujúcich režimov. Vo všeobecnosti vnímanie autoritarizmu nemožno spájať s výrazom autority, predstavujúcej vplyv založený na prestíži či všeobecnom uznaní. Ak sa vzájomne akceptujú autorita a sloboda, analogickým prístupom nastáva skutočnosť, kedy „sloboda neuznávajúca autoritu nie je sloboda a autorita neuznávajúca slobodu je autoritarizmom“ (Balík – Kubát, 2012, s.18). Pri vytýčení základných prvkov autoritatívneho politického systému je žiaduce sa oprieť o definíciu Linza, ktorá pozostáva z nasledujúcich bodov (Linz, 2000):

- limitovaný politický pluralizmus predstavovaný existenciou politického centra, ktorému nie sú v striktnnej podobe podriadené všetky politické a spoločenské organizácie;
- typická mentalita, ktorá je nevyhnutne spojená s využívaním mnohých symbolov;
- určitá miera politickej mobilizácie a snaha vládnucej politickej elity mobilizovať masy v prospech sledovaných cieľov;
- výkon moci malou politickou skupinou, ktorá sa uskutočňuje v rámci predvídateľných hraníc.

Značné obmedzenie politického pluralizmu a existencia systému založeného na spravovaní moci v rukách malej skupiny ľudí má rozhodujúci vplyv na celý správny aparát štátu (Brooker, 2009). V jednotlivých autoritatívnych systémoch sa objavujú rôzne predstavy o výstavbe verejnej správy a zamerania jej funkcií, pričom je potrebné zdôrazniť diferenciačné znaky. Zatiaľ čo v demokratickom zriadení má správna sústava tvoriť platformu pre zosúladenie názorov politických subjektov ako aj masových a záujmových združení, v autoritatívnych formách vlády „pôsobí ako mechanizmus transferu zaisťujúceho prenos a požiadavky vládnucej vrstvy“ (Čechák, 2004, s. 7). Držiteľia moci menšou či väčšou mierou v rôznych vývojových etapách usmerňujú fungovanie verejnej správy a vytvárajú správnu štruktúru podliehajúcu kontrole zhora.

¹ Princíp decentralizácie obhaja dôležitosť existencie viacerých subcentier, či dokonca mnohých politicko-administratívnych jednotiek, ktorým sú priznané určité právomoci, a ktoré sa spolupodieľajú na tvorbe politiky i na výkone administratívy (Hendrych, 2009).

² Je politický princíp, podľa ktorého sa má politické rozhodovanie posunúť čo najbližšie pri občanom. Politické rozhodnutia sa prijímú od najnižšej do najvyššej úrovne rozhodovania. Pritom je ďalšia vyššia úroveň zaviazaná k pomoci, ak je menšia úroveň preťažovaná.

Subsystém samosprávy vykazujúci zo svojej podstaty demokratické zásady riadenia vecí je výrazným spôsobom obmedzovaný, respektíve negovaný. Absencia slobodného inštitútu volieb, zabezpečujúceho výber kandidátov pre spravovanie záležitostí na nižšej úrovni, degraduje poslanie celej samosprávy. V praktickej rovine tak dochádza k zamieňaniu výrazov verejnej správy a štátneho aparátu a ich synonymickému používaniu (Kuklík, 2011). Vychádza to z logiky samotnej veci, pretože v momente, keď jeden z dvoch subsystémov chýba, nie je problém zlúčiť pojem nadradený a pojem podradený. Vylučné používanie výrazu štátna správa môže mať z terminologického hľadiska za cieľ zdôraznenie primárneho postavenia centralistického štátu ako subjektu verejnej moci (Hendrych, 2003).

2 Socialistický správny systém a jeho prejavy na komunálnej úrovni

Systém riadenia na miestnej úrovni pred rokom 1989 vychádzal zo širšieho kontextu špecifického správneho mechanizmu kreovaného riadiacimi zložkami. Lokálnu správu tak nemožno skúmať samostatne, pričom je potrebné vychádzať z aplikovaných modelov na jednotlivých úrovniach riadenia. Okrem toho je žiaduce zdôrazniť, že pohľad na správny aparát bol v danom období diametrálne odlišný aj v teoretickej rovine. Na základe toho pristupujeme k problematike miestnej správy v socialistickom zriadení z viacerých uhlov pohľadu. Analyzovaním zdôraznených atribútov tak môžeme pochopiť fungovanie celého systému, ktorý bolo potrebné po politických a spoločenských zmenách v roku 1989 pretransformovať na demokratický systém.

Základné princípy česko-slovenského socialistického správneho práva vychádzali zo sovietskeho vzoru postaveného na zásadách účasti ľudových mäs na štátnej správe, rovnoprávnosti národností a silného hierarchického usporiadania štátneho aparátu. Zakotvovali ich predovšetkým dve ústavy prijaté v rokoch 1948 a 1960. Dominantným prvkom výstavby spoločnosti sa stal štruktúrny a organizačný princíp demokratického centralizmu³, ktorý sa odrazil v celkovej koncepcii systému štátnej správy, ako i v organizačnej štruktúre jednotlivých správnych orgánov (Schelle, 2016). Štátna správa v podobe systému národných výborov⁴ vystupovala ako výkonná a riadiaca činnosť štátnych orgánov na základe zákonov, a slúžila na uskutočňovanie úloh spojených s dovŕšením socializmu, a postupného prechodu ku komunizmu (Vedral, 2009). V tomto nazeraní bola podľa dobového socialistického autora Z. Lukeša charakterizovaná ako „činnosť špeciálneho druhu, ktorá má v rámci pôsobenia politickej organizácie prakticky zaisťovať plnenie vytýčených úloh“ (Lukeš, 1981, s. 46). Organizačná funkcia národných výborov bola pokladaná za jeden zo základných pojmových znakov socialistickej správy.

K ďalším patrili charakter správy ako činnosti výkonnej, a to nielen vo vzťahu k právnym predpisom, ale aj voči základným aktom celospoločenského zriadenia v podobe zákonov, politických direktív a štátnych plánov národného hospodárstva. Dôležitý prvok spočíval v riadiacom a v podzákonnom charaktere, pričom všetky procesy sa mali uskutočňovať za aktívnej participácie pracujúcich (Vedral, 2009). V osemdesiatych rokoch bola česko-slovenská socialistická štátna správa J. Minárikom definovaná ako „výkonná a organizujúca činnosť štátu, ktorá sa realizuje pod vedením Komunistickej strany Československa za účelom výstavby rozvinutej socialistickej spoločnosti“ (Minárik, 1982, s.124). Pojem verejná správa sa v dobovej literatúre správneho práva prestal po roku 1948 vyskytovať. Príčina spočívala v zániku územnej a profesijnej samosprávy. Začalo sa vychádzať z primárnej premisy dominancie štátu. Vo všeobecnosti sa pojem štátna správa používal na vyjadrenie celého systému dnešnej verejnej správy, pretože samospráva vo svojej podstate úplne zanikla (Schelle, 2016).

Ústava 9. mája 1948 prevzala pôvodnú štruktúru národných výborov z povojnového obdobia a modifikovala ju s cieľom presadenia centralistických prvkov. Správna sústava bola založená na krajskom zriadení, pričom nižšie stupne tvorili okresy a obce (Lukeš, 1981). Celkový systém bol však nastave-

³ Demokratický centralizmus predstavuje teóriu reformizmu zverejnenú vo vyhlásení frankfurtského kongresu Socialistickej internacionály „Ciele a úlohy demokratického socializmu“. Podľa tohto dokumentu bol mravným ideálom, ktorý je rovnako prístupný všetkým spoločenským vrstvám. Ide predovšetkým o morálny problém výchovy ľudí v socialistickom duchu (Lukeš, 1981)

⁴ Zriadený ešte počas druhej svetovej vojny na oslobodených územiach obnoveného Česko-Slovenska. S nástupom komunistov k moci došlo k zákonným zmenám charakteru a cieľov.

ný v prospech najvyšších zložiek štátnej moci, pričom jednotlivé rozhodnutia národných výborov mohli byť vládou, respektíve vyššou úrovňou zrušené. Hoci v paragrafe 130 ods. 1 bol spomenutý pojem decentralizácia výkonu verejnej správy, ustanovenie v ďalšej časti, konkrétne v paragrafe 131 ods. 2, vyslovene stanovovalo hierarchický princíp v sústave národných výborov. Nižšie stupne tak boli podriadené rozhodnutiam vyššieho stupňa národných výborov⁵, čo sa negatívne prejavovalo najmä na miestnej úrovni ako najnižšej zložky hierarchického systému (Vedral, 2009).

Na základe toho môžeme konštatovať, že v praxi nedochádzalo k naplneniu prvkov decentralizácie, ale len k dekoncentracii výkonu moci zo štátu na niekoľko stupňov dekoncentrovaných úradov bez prvkov samostatného rozhodovania. Ústava ako základ spoločenského zriadenia už s existenciou samosprávy nepočítala. Rušenie samosprávnych črt bolo jedným zo znakov socialistickej delby moci. Toto tvrdenie potvrdzuje vo svojom diele aj J. Kabele, ktorý za hlavný cieľ vtedajšej vládnucej vrstvy považuje „odstránenie samosprávnych rysov všetkých združení, počnúc záujmovými združeniami a končiac zastupiteľskými zbormi“ (Kabele, 2003, s. 18). Hierarchická štruktúra sa zo správneho systému mala aplikovať celoplošne do jednotlivých oblastí občianskeho života.

Pojem verejná správa sa tak na základe odstrihnutia jej subsystému samosprávy úplne prestal používať a bol nahradený synonymickým označením štátna správa pre celú správnu sústavu. Určitá korekcia nastala v roku 1960, kedy sa začína opäť v odbornej literatúre objavovať (Vedral, 2009). Návrat k pojmu verejná správa znamenal snahu reagovať na skutočnosť, že dochádzalo k vzniku tzv. spoločenskej správy, ktorá mala existovať popri štátnej správe. Ako uvádza dobový autor Z. Lukeš „v dôsledku zmien v spoločenských vzťahoch a postupnom rozvoji socialistickej demokracie dochádzalo v procese riadenia krajiny k prenosom stanovených úloh na neštátne organizácie“ (Lukeš, 1981, s. 49). Systém spoločenskej správy bol vo vtedajšom zriadení chápaný v zmysle samosprávneho charakteru a obsahovo vychádzal z nasledujúcich bodov (Lukeš, 1981):

- vnútorné záležitosti spoločenskej organizácie
- aktívna spoluúčasť v správe spoločenských a štátnych záležitostí
- úlohy štátu podstúpené neštátnym organizáciám.

Zároveň od prijatia zákona o národných výboroch v roku 1967 začala teória socialistickeho práva rozlišovať štátnu správu a „verejnú samosprávu“ vo vnútri štátu, a v rámci jeho orgánov. Na základe vlastného hodnotenia komunistickej strana dospela k záveru, že národné výbory majú nielen povahu orgánov štátnej moci, ale aj orgánov samosprávy obyvateľstva. Samotný zákon ich pôsobnosť vymedzoval na základe samostatného a samosprávneho pôsobenia (Vedral, 2009). Nazeranie dobových autorov pôsobiacich v socialistickej Česko-Slovensku na systém verejnej správy bolo tak diametrálne odlišné od modelu moderných demokratických štátov. Pojmy spojované so samosprávou sa síce objavovali v literatúre, ale v praxi nedochádzalo k naplneniu jej obsahu. Spoločenská správa či verejná samospráva boli previazané so systémom národných výborov a organizáciami Národnej fronty, čím dochádzalo k priamemu podriadeniu všetkých zložiek vládnucej komunistickej strany.

Pri pohľade na socialistický správny systém ako celok môžeme konštatovať, že správna sústava bola postavená na integrálnom modeli, v ktorom dochádzalo k prelínaniu štátnej správy a samosprávy. Vytvorila sa štruktúra orgánov pôsobiacich na troch úrovniach, hierarchicky vychádzajúca z vládnej úrovne. V praxi to znamenalo vytvorenie národných výborov na úrovni obcí, okresov a krajov, medzi ktorými bol vzťah podriadenosti a nadriadenosti. V týchto súvislostiach tak hierarchická sústava zakomponovala do systému národných výborov výrazný kontrolný mechanizmus vychádzajúci z centralistickej štruktúry (Vojáček – Schelle, 2007). V správnej výstavbe nižšie stupne zodpovedali za svoju činnosť vyššej inštancii, ktorej uznesenia boli smerodajné pre činnosť podriadených orgánov. Zároveň disponovali právom preskúmania jednotlivých uznesení, ich korigovania, či úplného zrušenia. Rada národného výboru vyššieho stupňa tak mohla pozastaviť výkon uznesenia národného výboru nižšieho stupňa (Schelle, 2016). Hoci v období 1948 až 1989

⁵⁾ Krajské národné výbory boli priamo podriadené vláde, ktorá mala právomoc rušiť ich rozhodnutia (Valeš, 2006)

došlo k prijatiu niekoľkých zákonov upravujúcich organizáciu národných výborov, podstata tejto štruktúry pretrvala až do konca socialistického zriadenia⁶.

Jednotlivé princípy socialistického správneho systému sa v plnej miere prejavovali na miestnej úrovni. Rozhodujúcim správnym orgánom bol miestny, resp. mestský národný výbor, ktorý v sebe integroval prvok štátnej správy a samosprávy. Po organizačnej stránke jeho usporiadanie vychádzalo zo všeobecnej vnútornej výstavby národných výborov. Najvyšším orgánom bolo plénarne zasadnutie, ktoré malo za úlohu riešiť otázky spoločenského a ekonomického života v rámci daného obvodu pôsobnosti. Vo vnútorných vzťahoch národného výboru kontrolovalo činnosť ostatných orgánov, zároveň volilo a odvolávalo funkcionárov. Najvýznamnejšou právomocou bolo vydávanie vlastných všeobecne záväzných nariadení s pôsobnosťou vo vymedzenom obvode obce, resp. mesta. Výkonným orgánom národného výboru bola rada, ktorá zabezpečovala plnenie úloh a obsah jednotlivých rozhodnutí. Rada bola pritom tvorená predsedom národného výboru, jeho zástupcami, tajomníkom a ostatnými zvolenými členmi. V špecifických prípadoch mohla dokonca samostatne prijímať všeobecne záväzné nariadenia, pričom tie museli byť pri nasledujúcom zasedaní potvrdené plénom. Okrem toho organizovala vypracovanie konkrétnych návrhov v spolupráci s komisiami na jednotlivých úsekoch správy (Minárik, 1982).

Na čele každého národného výboru stál plénom zvolený predseda, ktorý mal za úlohu zjednocovať činnosť jednotlivých vnútorných orgánov. Zároveň mal právomoc riadiť zasadnutia pléna a rady, či podpisovať jednotlivé uznesenia národného výboru, čo do istej miery kopírovalo súčasné postavenie primátora. V prípade miestneho národného výboru, ako hierarchicky najnižšej správnej zložky, sa museli prijaté právne predpisy pohybovať v medziach vytvoreného právneho rámca krajského a okresného národného výboru. Vyššia inštancia mala právomoc zrušiť prijaté nariadenia, resp. zvolať mimoriadne zasadnutie podriadeného orgánu (Lukeš, 1981).

Zásadný rozdiel v porovnaní so súčasným mechanizmom spočíval v nastavení volebného systému. Vychádzajúc zo socialistického zriadenia s dominanciou komunistickej strany, v celej štruktúre štátu boli voľby len formálnou záležitosťou, aj v prípade národných výborov. Hoci oficiálne existovali štyri politické strany, volebný proces bol realizovaný prostredníctvom kandidátky národného frontu pod kontrolou Komunistickej strany Slovenska (KSS). Výsledky volieb boli iba fiktívne, pretože občania disponovali právom len schvaľovať vopred navrhnutú volebnú listinu. Inštitút volieb bol tak posunutý do roviny núteného potvrdzovania kandidátov navrhnutých dominantnou politickou stranou. Prakticky ale nemohli nič zmeniť, pretože o všetkom rozhodovali paralelné miestne štruktúry KSS pôsobiace na úrovni obcí a miest. Voľby nadobudli manifestačný charakter, demonštrujúci dominantné postavenie komunistickej strany v systéme, o čom častokrát svedčia aj zápisnice volebných výsledkov (Krivý, 2012).

Z hľadiska kompetenčného rámca bola miestna správa závislá od rozhodnutí národných výborov vyšších zložiek. Z analyzovania jednotlivých vzťahov a väzieb vo vymedzení národných výborov jednoznačne vyplýva, že rozhodovací proces bol v plnej miere podriadený straníckej línii KSS pôsobiacej na miestnej úrovni. Štruktúra a obsadenie rozhodujúcich postov v správe boli limitované členstvom v strane. V hierarchickej výstavbe národných výborov predstavovala miestna úroveň len akúsi „koncovku štátu“. Prejavovalo sa to najmä pri prerozdeľovaní financií, kde centrálna úroveň vymedzovala rozsah peňažného rámca. Štát pritom direktívne určoval, na aké kapitoly a oblasti by mali byť finančné prostriedky využité, na základe čoho sa predstavitelia miestnych národných výborov stali do značnej miery len vykonávateľmi pokynov z centra. V praktickej rovine tak bolo rozhodovanie viazané na presun peňazí medzi určenými kapitolami. Plénom miestneho národného výboru mohlo nariadeniami len korigovať výšku vynaložených zdrojov na konkrétne

⁶⁾ Zákon č. 280/1954 Zb., zákon č. 65/1960 Zb. a zákon č. 69/1967 primárne upravovali pôsobnosť a vnútornú štruktúru národných výborov, pričom posledný z nich platil napriek jedenástim novelizáciám až do zániku národných výborov. Dôležitým bol aj zákon č. 143/1968 Zb., ktorý reagoval na nové federatívne usporiadanie začlenením národných výborov pod najvyššie inštitúcie novovzniknutej Slovenskej socialistickej republiky. V sedemdesiatich a osemdesiatich rokoch tak podoba národných výborov formálne podliehala rozhodnutiam Slovenskej národnej rady. Napriek viacerým právnym zmenám však organizácia a fungovanie národných výborov sa riadili princípmi, ktoré zostali zachované počas celého obdobia socializmu.

oblasti. Z týchto súvislostí jednoznačne vyplýva, že samosprávny prvok bol takmer úplne potlačený. Na základe toho môžeme tento model označiť špecifickým termínom ako systém regulovanej samosprávy. Okrem toho je potrebné zdôrazniť skutočnosť, že v praktickej rovine výška finančných prostriedkov vo veľkej miere závisela od personálneho obsadenia rozhodujúcich postov v správe. Kvalifikovanosť konkrétnych ľudí spojená s ich osobnými väzbami mohla znamenať získanie väčšieho množstva financií na realizovanie osobitnej činnosti.

3 Formovanie miestnej samosprávy v demokratických podmienkach

Kreovanie plnohodnotnej samosprávy na miestnej úrovni je potrebné chápať v širšom kontexte politických a spoločenských zmien, ktoré vytvorili predpoklad pre naštartovanie decentralizačných procesov. Udalosti 17. novembra 1989 a následný vývoj sa premietli do všetkých oblastí spoločenského života. Primárnym cieľom demokratickej opozície sa stal rozklad dovtedajšieho centralistického systému riadenia, vychádzajúc z vedúceho postavenia komunistickej strany. Občianske fórum (OF) a Verejnosť proti násiliu (VPN), ako rozhodujúce antikomunistické sily, sa zasadzovali za odstránenie monopolu moci, ktorý akýmkoľvek spôsobom bránil preneseniu právomocí na nižšie zložky (Petronovičová – Pollák, 2016). Stav nehybnosti bol determinovaný nedemokratickým systémom volieb bez reálnej možnosti slobodného rozhodovania. Za rozhodujúci medzník považujeme 27. november 1989, keď vládnuca komunistická strana pod tlakom verejnosti pristúpila na zmenu ústavy v zmysle vyčiarknutia článku 4, ktorý hovoril o vedúcom postavení KSČ v spoločnosti (Pekník, 2016). Dosah tejto zmeny bol rozhodujúci pre všetky demokratizačné procesy uskutočnené na jednotlivých úrovniach vládnutia.

Otvoril sa priestor pre realizovanie slobodných volieb a obnovu pluralitnej spoločnosti. Občania tak po viac ako štyridsiatich rokoch mohli v parlamentných voľbách, uskutočnených v júni 1990, rozhodovať o svojich zástupcoch na federálnej a republikovej úrovni, čo vytvorilo predpoklad pre zmeny v celkovej štruktúre správneho systému. Víťazstvo VPN v slovenskej časti federácie a OF na českej strane len potvrdilo dané konštatovanie⁷. Základným východiskovým bodom nových politických elít na začiatku deväťdesiatych rokov sa tak stalo prenesenie demokratických prvkov do riadiacich mechanizmov v štáte (Krno – Slobodníková, 2016). V prípade verejnej správy si kládli za cieľ prestavať schému z centralistického modelu na systém, ktorý by prenášal moc a rozhodovanie čo najbližšie k občanovi. Pripravované reformy mali v prvom rade riešiť usporiadanie vzťahov medzi štátom, obcami a občanmi v záujme dosiahnutia zodpovedajúcej kvality služieb (Kováčová, 2015).

V týchto súvislostiach bolo potrebné jednoznačne zadefinovať, akú podobu budú mať národné výbory ako základné jednotky správneho mechanizmu, a či vôbec majú v demokratickom zriadení opodstatnenie. Odpoveďou na predostretú otázku bolo prijatie zákona č. 294/1990 Zb., ktorý k 31. decembru 1990 rušil pôsobnosť národných výborov na všetkých úrovniach, čo sa rovnalo ich zániku. Práve tento krok môžeme považovať za začiatok celého decentralizačného procesu. Špecifikovanie novej sústavy správneho mechanizmu už bolo ponechané na republikovú úroveň, a to viedlo k prijatiu viacerých právnych noriem Slovenskou národnou radou. Reformný proces bol vedený trojicou politických strán VPN, KDH a DS tvoriace vládnú koalíciu (Pekník, 2016). Za kľúčový akt môžeme považovať prijatie zákona č. 369/1990 Zb. o organizácii miestnej správy, ktorý zriaďoval reálnu samosprávu na úrovni miest a obcí. Volené orgány disponovali vlastnými kompetenciami, pričom nepodliehali rozhodnutiam ústrednej vlády. Základná podstata správneho mechanizmu na miestnej úrovni bola dotvorená zákonom č. 472/1990 Zb. o orgánoch miestnej štátnej správy, vyčleňujúc kompetencie štátoprávneho charakteru. V praxi to znamenalo, že nová správna sústava vychádzala z rozdelenia pôsobnosti na samosprávu a orgány štátnej správy. Z integrovaného modelu národných výborov sa na základe prijatých zákonov prešlo na duálny model správy, v ktorom

⁷⁾ V rámci volieb do Slovenskej národnej rady zvíťazila VPN so ziskom 29,35 %, nasledovaná KDH s 19,21 %. Vládnú koalíciu napokon vytvorili títo dva politické subjekty spolu s DS, ktorá získala 4,40 % hlasov (Laluha, 2016).

sú samospráva a štátna správa od seba oddelené deliacou líniou a nezasahujú navzájom do svojho výkonu (Nižňanský – Pilát, 2009).

Pri hodnotení širších súvislostí zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení sa v určitom zmysle nadviazalo na samosprávu prvej ČSR, ktorá bola vystavaná na demokratických princípoch. Ak sa pozrieme na zákon ako celok, v prvom rade zabezpečoval samosprávne riadenie, v rámci ktorého sú v plnej miere uplatňované princípy suverenity občana danej municipality a zároveň jeho samostatnosti. Obce tak získali právo vystupovať ako právnická osoba vo vzťahu k vonkajšiemu prostrediu. Samosprávny výkon zabezpečovali vzniknuté správne orgány, ktorými sa stalo zastupiteľstvo a starosta. Zastupiteľstvo môžeme považovať za kľúčový orgán z hľadiska vytvárania podmienok života obce a jej obyvateľov, pričom má kompetenčne výhradnú právomoc v otázkach hospodárenia a nakladania s finančnými prostriedkami. Práve v tomto bode môžeme demonštrovať demokratický charakter nového usporiadania v porovnaní s predchádzajúcim zriadením. V socialistickom systéme dostával miestny národný výbor dotácie od štátu s presným rozpisom, akým spôsobom majú byť financie využité. Správne zložky tak do určitej miery vystupovali len ako vykonávatelia centrálne určených úloh. Zákon jednoznačne vymedzil v rozpočtovej skladbe zdroj príjmov a zároveň určil, čo je nezastupiteľnou povinnosťou obce (Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení).

Za kľúčovú zmenu môžeme považovať aj skutočnosť, že z majetku štátu bol vyčlenený majetok obce, s ktorým bolo možné hospodáriť. V nadväznosti na to zastupiteľstvo disponovalo kompetenciou schvaľovať rozpočet a slobodne alokovať financie, čo malo rozhodujúci charakter. Prevažne v prípade miest bolo hospodárenie v počiatočnom štádiu do veľkej miery závislé od prebraných mestských podnikov, ktoré sa snažili transformovať a optimalizovať. Z primárneho nastavenia samosprávy získali obce možnosť zavádzania a určenia výšky vybraných daní a poplatkov, pričom táto právomoc prešla viacerými reformami z hľadiska ich rozsahu. Celkový výkon samosprávy je z právneho hľadiska realizovaný prijímaním všeobecne záväzných nariadení schvaľovaných počas jednotlivých zasadnutí. Medzi významné právomoci aplikovaného samosprávneho modelu môžeme rovnako zaradiť schvaľovanie územného plánu obce, čerpanie úverov a pôžičiek vynaložených na rozvoj, či zakladanie obecných podnikov (Klimovský, 2014).

Výkon samosprávy primárne vychádza z priamo volených funkcií starostu a zastupiteľstva. Starosta vystupuje ako viditeľná vedúca postava obce vo vzťahu k štátnym orgánom a vonkajšiemu prostrediu. Zákon jednoznačne definuje jeho funkciu „*statutárneho orgánu v majetkovo-právnych vzťahoch mesta a v pracovno-právnych vzťahoch pracovníkov mesta*“. Smerom k zastupiteľstvu a obecnej rade vystupuje ako dominantná persóna, keďže zvoláva a vedie ich zasadnutia (Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení). Systémovým prvkom a rozdielom v porovnaní s prvou ČSR je jeho priama voľba, čo ešte viac prehlbovalo demokratický charakter kreovania tejto funkcie. Na strane druhej sa vytvoril priestor pre protichodnosť a nesúlad zloženia zastupiteľstva, a starostovského kresla z politického hľadiska, čo mohlo výrazným spôsobom obmedziť výkon samosprávy.

Pri výkone samosprávy sú dôležité aj orgány, ktoré nevychádzajú zo zákona ako primárne, ale sú kreované obecným zastupiteľstvom. Odvodeným orgánom je obecná rada, ktorá má v praxi významné postavenie v štruktúre samosprávy obce, pretože sú v nej zastúpení predstavitelia rozhodujúcich politických síl, pôsobiacich v danej územnej jednotke. Právomocami vystupuje k zastupiteľstvu ako iniciatívny, výkonný a kontrolný orgán, a zároveň je poradným orgánom starostu. V reálnom výkone samosprávy sa ukázalo, že je to práve obecná rada, ktorá udáva smerovanie celej územnej jednotky. Dôležité postavenie majú aj zriadené komisie, vyplývajúce z naplnenia cieľov na vybraných úsekoch správy, v ktorých môžu okrem zvolených poslancov participovať aj obyvatelia obce na základe odborných predpokladov. Keďže ich činnosť je spätá s naplnením stanovených cieľov, môžu mať len dočasný charakter (Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení).

Základným predpokladom výkonu samosprávy je zabezpečenie organizačnej a administratívnej agendy, bez ktorých by jednotlivé nariadenia nemohli byť prevedené do praxe. Funkčnosť celej sústavy mal zo zákona vykonávať obecný úrad zastrešujúci pracovníkov obce. Rok 1991 ako prvý

rok existencie samosprávy bol preto charakteristický budovaním obecného úradu ako výkonného orgánu obecného zastupiteľstva a starostu. V porovnaní s predchádzajúcou štruktúrou miestneho národného výboru bolo potrebné vytvoriť organizačný aparát, vychádzajúci z nových potrieb samosprávy. Vo vzťahu k starostovi museli pracovníci obce zabezpečiť realizovanie písomných vyhotovení všetkých rozhodnutí starostu a zariadiť ich vykonávanie. Pri obecnom zhromaždení sa rovnako výkon viazal na oblasť nariadení a uznesení. Pre zabezpečenie optimálneho plnenia stanovených úloh a riadenia celej sústavy bola v mestách vytvorená funkcia prednostu mestského úradu, vymenovaného mestským zastupiteľstvom na návrh primátora, ktorému aj zodpovedá za výkon funkcie. Totožným spôsobom je obsadzovaný aj post hlavného kontrolóra, ktorý pôsobí zo zákona vo všetkých obciach s kompetenciou kontrolovať finančné operácie samosprávy a nakladanie s majetkom (Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnej samospráve).

V organizačnej a politickej rovine bol výkon miestnej samosprávy jednoznačne zadaný, pričom proces decentralizácie sa viaže na dlhší časový interval. Prehľadovanie týchto procesov bolo podmienené tlakom Združenia miest a obcí Slovenska v snahe preniesť ďalšie kompetencie obciam a mestám. Kompetenčný rámec sa výrazne navýšil v rozmedzí rokov 2002-2004, keď v rámci reformných zmien vo verejnej správe prešli na mestá a obce desiatky nových kompetencií na základe zákona č. 416/2001 Zb. o prechode niektorých orgánov štátnej správy na samosprávy.

Za dôležitý medzník objektívne považujeme zmenu financovania obcí a miest, aplikovanú od roku 2005, na základe čoho sa výrazne posilnila úloha miestnej samosprávy. Pre lepšie pochopenie zmien je žiadúce analyzovať východiskový stav, v ktorom autonómnosť obcí vo finančnej oblasti nebola naplnená. Rozhodujúcu položku hospodárenia v pôvodnom mechanizme predstavovali daňové príjmy, pozostávajúce z centrálného a osobitého charakteru, v rámci ktorého mali obce právo vyberať dane a poplatky vymedzené štátom. Centrálné daňové príjmy, tvorené tzv. podielovými daňami, nemali jednotný charakter a podliehali politickým faktorom. Kľúčovú úlohu v tomto smere predstavovala každoročná podoba zákona o štátnom rozpočte, ktorý určoval a nastavoval značnú časť obecných príjmov. Výkon samosprávnej pôsobnosti bol závislý od týchto financií, pričom nebolo vopred jasné, akú časť výnosu podielových daní obce a mestá dostanú.

Ak si k tomu pripočítame bežný termín schvalovania každoročného rozpočtu v poslednom kvartáli kalendárneho roka, financovanie miest a obcí bolo poznačené nesystémovými prvkami. Dlhodobé plánovanie v rámci rozpočtov samospráv tak bolo negované faktorom neistoty. Parlament a poslanci mali v celom procese posledné slovo, čím sa pripájame ku konštatovaniu J. Čavojca a D. Slobodu, že „samosprávy boli vydané na milosť a nemilosť politikom“. Zavedenie účelových dotácií zo strany vlády v roku 2002 sa ukázalo len ako dočasné riešenie, pričom bolo potrebné prijať systémové ukotvenie financovania samosprávy, a odstrániť tak závislosť obcí a miest od svojvoľného a nevyspytateľného rozhodovania centrálnych orgánov. Politické diskusie vyústili do prijatia balíčka zákonných opatrení v septembri 2004, ktoré sa stali kľúčom k fiškálnej decentralizácii. Zákon č. 564/2004 Zb. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, zavádzal pevné kritériá financovania miest v zmysle výberu jedného typu podielových daní – výnos dane z príjmov fyzických osôb nastavený na úroveň 70,3 percenta (Zákon č. 564/2004 Zb. o rozpočtovom určení výnosu dane). Výška samotnej sumy sa mení v závislosti od výkonnosti ekonomiky, čo znamená výšku vybraných daní za konkrétny rok. Autonómnosť miestnej samosprávy bola posilnená aj zákonom č. 582/2004 Zb. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, ktorý výrazne urobil flexibilnejší celý systém. Striktné vymedzenia štátu boli ponechané na rozhodnutia orgánov samosprávy, pričom jej v konečnom dôsledku dával právomoci samostatného realizovania daňovej politiky⁸.

Význam tejto reformy môžeme hodnotiť pozitívne vo viacerých ohľadoch. V prvom rade sa od-

⁸⁾ Zároveň prišlo k obmene aj v systéme nastavenia daní, pričom mestské zastupiteľstvo rozhodovalo o tom, ktoré dane a poplatky budú zavedené a aká bude ich výška. Miestnymi daňami sú daň z nehnuteľnosti, daň za psa, daň za užívanie verejného priestranstva, daň za ubytovanie, daň za predajné automaty, daň za nevýherné automaty, daň za nevýherné hracie automaty, daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta, daň za jadrové zariadenie.

stránil prvok rozhodovania na úrovni parlamentu, čo v praxi znamenalo každoročné súperenie samospráv s poslancami legislatívneho orgánu o výšku vyčlenených peňazí v rozpočte. Obce si tak nemohli plánovať dlhodobé investície, pretože príjmy boli odrazom politických aspektov. Fiškálnou decentralizáciou sa vytvoril mechanizmus systémového riešenia, pričom predstavoval výrazný impulz rozvoja obecnej samosprávy.

Zhrnutie

Slovensko prešlo za ostatných tridsať rokov špecifickým politickým a spoločenským vývojom, čo sa odrazilo aj na podobe komunálnej samosprávy. Kreovanie tohto prvku na začiatku deväťdesiatych rokov bolo zložitým procesom, keďže dedičstvo komunizmu sa výrazným spôsobom prejavovalo v celom správnom mechanizme. Socialistický model nebol zlúčiteľný s demokratickými štandardami rozhodovania na jednotlivých úrovniach, čo sme jednoznačne demonštrovali v našom príspevku. Za primárny argument tohto konštatovania môžeme považovať hierarchickosť celého systému, ktorý viedol k výrazným centralizačným tendenciám. Komunálne jednotky pôsobili len ako vykonávateľ rozhodnutí vyšších zložiek správneho systému. Na základe tejto skutočnosti sa politické elity vyvedené od rozhodnutia občanov v slobodných parlamentných voľbách rozhodli nenadväzovať na dovedajší systém, ale vytvoril úplne nové správne štruktúry, vychádzajúc z princípov decentralizácie a subsidiarity. Zavedenie modelu komunálnej samosprávy sa uskutočnilo v pomerne krátkom časovom intervale od spoločenských zmien v roku 1989, čo bolo podmienené viacerými skutočnosťami. V prvom rade nezávislé riadenie obcí a miest sa stalo poistkou demokracie pred potencionálnymi zásahmi ústrednej moci v budúcnosti. Vyjadrené inými slovami, negatívna historická skúsenosť sa stala hnacím motorom decentralizačných snáh. V závislosti od toho bol na komunálnu úroveň prenesený pomerne široký kompetenčný rámec hneď v prvej etape existencie samosprávy, pričom proces prehlbovania decentralizácie pokračoval aj v nasledujúcom období. Dôležitým faktorom zmien bol aj tlak komunálnych predstaviteľov, ktorí sa prostredníctvom obnovenej plurality politických strán dostali do riadiacich pozícií v štáte. Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení sa stal primárnym predpokladom súčasného rozvoja miest a obcí na Slovensku, hoci prešiel viacerými zmenami.

Použitá literatúra:

- BROOKER, P. 2009. *Non-Democratic Regimes*. New York: PALGRAVEMACMILLAN, 2009. 301 s. ISBN 978-0-230-20274-0
- HENDRYCH, D. 2009. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2009. 232 s. ISBN 978-80-7357-458-1
- KABELE, J. 2003. *Normativní rámování výkonu moci v reálném socialismu*. In KABELE, J. 2003. *Rekonstrukce komunistického vládnutí na konci osmdesátých let*. 1 vyd. Praha: Sociologický ústav AV ČR. s. 5-38. ISBN 80-7330-047-8
- KLIMOVSKÝ, D. 2014. *Základy veřejnej správy*. 2.vyd. Bratislava:Wolters Kluwer, 2014, 455 s. ISBN 978-80-8168-002-1
- KOSORÍN, F. 2003. *Verejná správa (konceptia, reformy, organizácia)*. Bratislava: EKONOM, 2003. 168 s. ISBN 80-225-1696-1
- KOVÁČOVÁ, E. 2015. *Vývoj verejnej správy v podmienkach samostatnej Slovenskej republiky*. In Acta FF ZČU, 2015, roč. 7, č. 3. s. 93-114
- KRIVÝ, V. *Výsledky volieb 1929 - 2012 za obce na Slovensku* [online], [cit.2018-09-17]. Dostupné na internete: <http://sasd.sav.sk/sk/data_katalog.php>
- KRNO, S. – SLOBODNÍKOVÁ, 2016. *Politické strany a hnutia na Slovensku*. In Pohľady na Slovenskú politiku po roku 1989. II. časť. Bratislava: VEDA, 2016. ISBN 978-80-224-1513-2, s. 66 – 112

- KUKLÍK, J. a kol. 2011. *Dějiny československého práva 1945 – 1989*. Praha: Auditorium, 2011. 426 s. ISBN 978-80-87284-17-9
- KÚTIK, J.–KARBACH, R. 2011. *Systémy verejnej správy*. Bratislava: Sprint dva, 2011. 201 s. ISBN 978-80-89393-53-4
- LALUHA, I. 2016. *Východisková a cesty k vzniku Slovenskej republiky v roku 1993*. In Pohľady na Slovenskú politiku po roku 1989. I. časť. Bratislava: VEDA, 2016. ISBN 978-80-224-1514-9. s. 428 – 547.
- LINZ, J. 2000. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. New York: Lynne Rienner Publishers Inc. 2000. 343 s. ISBN 978-1555878900
- LUKEŠ, Z. 1981. *Československé správní právo. Zvláštní část – IV. díl: Správa administrativně politická*. Praha: Ústav státní správy, 1981. 75 s.
- MINÁRIK, J. 1982. *Vzájomné vzťahy najvyšších orgánov štátnej moci a orgánov štátnej správy ČSSR a vlády SSR*. In Právny obzor, roč. 56, 1982, č. 2, s. 119-135.
- NIŽŇANSKÝ, V., PILÁT, J. 2009. *Princípy delenia kompetencií a možnosti ich presunu na územnú samosprávu*. Bratislava : mesa10, 2009. 184 s. ISBN: 978-80-89177-17-2
- PAVLÍČEK, V. A KOL. 2011. *Ústavní právo a stát*. Praha: Leges, 2011. 1119 s. ISBN 978-80-87212-90-5
- PEKNÍK, M, 2016. *Premeny slovenskej politiky*. In Pohľady na Slovenskú politiku po roku 1989. I. časť. Bratislava: VEDA, 2016. ISBN 978-80-224-1514-9. s. 11 – 305.
- PETROVIČOVÁ, E – POLLÁK, P. 2016. *Vláda národného porozumenia*. In Pohľady na Slovenskú politiku po roku 1989. I. časť. Bratislava: VEDA, 2016. ISBN 978-80-224-1514-9. s. 389 – 428.
- SCHELLE, K. 2016. *Dějiny veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 520. ISBN 978-80-7552-374-7
- STINEBRICKNER, B. 2016. *Robert A. Dahl and the essentials of Modern Political Analysis: politics, influence, power and polyarchy* In Robert A. Dahl: *An unednded quest*,. New York: Routledge Taylor and Francis, 2016. ISBN 978-1-138-50250-5, s. 33 – 52.
- VALEŠ, L. a kol. 2011. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. 246 s. ISBN 80-7380-010-1
- VEDRAL, J. 2009. *Správní právo*. In BOBEK, M. - MOLEK, P. - ŠIMÍČEK, V. *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav. s. 611-651. ISBN: 978-80-210-4844-7.
- VOJÁČEK, L. – SCHELLE, K. 2007. *Právní dějiny na území Slovenska*. Praha: Key publishing, 2007. 450 s. ISBN 80-8707-143-4
- VOLKO, V. – KIŠ, M. 2007. *Stručný prehľad vývoja územného a správneho členenia Slovenska*. Bratislava: Ministerstvo vnútra SR, 2007. 104 s. ISBN 80-8055-387-4

Legislatívne zdroje:

- Ústavný zákon č. 150/1948 Zb. – Ústava Československej republiky
- Ústavný zákon č. 100/1960 Zb. – Ústava Československej socialistickej republiky
- Zákon SNR č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy
- Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení
- Zákon č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy
- Zákon č. 564/2004 Zb. o rozpočtovom určení výnosu dane
- Zákon č. 582/2004 Zb. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady

Význam a pôsobnosť komunálnej samosprávy

Martin Švikruha

Pre lepšie pochopenie významu a pôsobnosti komunálnej samosprávy je potrebné na úvod vymedziť tento pojem¹. V odbornej literatúre sa za podstatu pojmu komunálny uvádza nižšia správna jednotka, pričom tá sa spája s výrazom komunita. Zo sociologického pohľadu možno chápať tento pojem ako signifikáciu spoločenstva ľudí kooperujúcich na určitom území, prípadne ako samosprávne fungujúce spoločenské jednotky na území mesta alebo obce. Komunitu ako jadro slova komunálny tak možno vnímať ako druh územnej alebo miestnej sociálnej skupiny, spočívajúcej na fyzickej afinity svojich príslušníkov (Žárska a kol., 2007). Túto skutočnosť najlepšie dokumentuje tvrdenie, podľa ktorého komunitné zdôrazňuje sociálny rozmer komunálneho, keďže „*neexistuje komunálne, ktorého jadrom by nebolo komunitné, lebo neexistuje obec bez ľudí, bez sociálnych vzťahov*“ (Konečný – Konečný, 2009, s. 22). Na druhej strane sa nachádza pojem samospráva, ktorého význam sa postupom času modifikoval. Z historického hľadiska bola samospráva podľa I. Paluša a L. Somorovej (2010, s. 57) vnímaná ako „*priradený nárok obdobný prirodzenému právu fyzických osôb na život, osobnú slobodu, rovnosť pred zákonom a pod.*“. Postupným vývojom dochádzalo k významovej variácii samosprávy do dnešnej podoby, keď podľa tohto výrazu najčastejšie označujeme útvary spravujúce rámcové záležitosti v duchu samostatnosti, spravidla na teritoriálnom základe. Obsahové vymedzenie územnej podstaty samosprávy tak nesie so sebou záujem miestnych spoločenstiev brániť sa voči zásahom z centrálnej úrovne, keď práve samospráva na územnej úrovni sa stáva prostriedkom realizácie miestnych záujmov (Mikuš, 2014). Z tohto pohľadu pojem samospráva indikuje nezávislé a slobodné sebaspravovanie. Za základ takto vnímanej definície samosprávy možno označiť slobodného jednotlivca spájajúceho sa s ostatnými jednotlivcami za účelom presadzovania spoločných záujmov, politického presvedčenia, profesie alebo na základe územia, ktoré ich spája. V prípade komunálnej samosprávy je samotný občan do tohto systému automaticky začleňovaný podľa miesta bydliska, čo znamená, že miera spoluúčasti daného jedinca na správe vecí verejných je ponechaná jeho vôli.

Právo občanov podieľať sa na riadení verejných záležitostí je jednou z hlavných demokratických zásad súčasnej spoločnosti, pričom práve komunálna samospráva integrujúca miestne spoločenstvo predstavuje dôležitý pilier akejkoľvek demokratickej spoločnosti. Podľa I. Paluša (2017) má komunálna samospráva, za predpokladu vytvorenia štátom potrebných legislatívnych a finančných podmienok, príležitosti dosiahnuť nielen stabilitu v prístupoch a uskutočňovaní samosprávy, ale aj predpoklady k dosiahnutiu funkčnej samosprávy. V nasledujúcej časti tejto kapitoly sa preto budeme podrobnejšie zaoberať pôsobnosťou a významom komunálnej samosprávy v slovenských podmienkach, pričom sa zameriame najmä na kompetenčný rámec tejto územnej samosprávnej jednotky.

1 Pozícia komunálnej samosprávy v systéme územnej samosprávy

Územná samospráva predstavuje subsystem, ktorý sa popri štátnej správe postupne vyvinul do dnešnej pozície konštitutívneho prvku verejnej správy. Ide o taký element verejnej správy, ktorý je vo svojej podstate viazaný k určenému územiu a je príznačný pre spoločenstvo občanov², ktoré sa vyznačuje schopnosťou samostatne sa spravovať. Z toho plynie aj personálna podstata definície samosprávy, ktorú V. Pavlíček a kol. (1998, s. 331) vymedzujú ako „*samostatné, nezávislé spravovanie vlastných vecí spoločenstvom ľudí*“. Základným východiskovým bodom je tak právo občanov byť súčasťou riadenia verejných záležitostí. Hlavné orgány si spoločenstvo vytvára samostatne prostredníctvom voľby, pričom ich úlohou je obraňovať a súčasne aj naplňovať jeho potreby. Zároveň ide o jednu z hlavných zásad demokratickej spoločnosti, z čoho je zrejmé, že zásada samosprávnosti je principiálnou súčasťou vyspelých európskych demokracií.

¹⁾ Z terminologického hľadiska existuje viacero ekvivalentov k pojmu komunálna samospráva. Tá sa zvykne označovať aj ako lokálna alebo miestna samospráva, v iných jazykoch prípadne aj ako samospráva municipálna. Hoci sa tieto pojmy vnímajú ako synonymá, ich význam sa čiastočne odlišuje. Na jednej strane sa pojem miestna samospráva chápe skôr zo štruktúrného pohľadu ako sústava orgánov a ich činnosť. Na strane druhej chápeme pojem komunálna samospráva z funkcionálneho hľadiska ako činnosť prejav miestnej samosprávy. (Konečný – Konečný, 2009)

²⁾ Tieto spoločenstvá môžu vzniknúť slobodnou voľbou alebo môžu vzniknúť vynútené, teda nezávisle od svojej vôle.

Charakteristickým indikátorom samosprávy vo sfére riadenia je kolegiálny princíp, čo priamo vyplýva z podstaty samosprávy, keďže nie je organizovaná hierarchicky (Svoboda - Schelle, 2007). Tento aspekt je spolu s volebným princípom zároveň najpodstatnejším diferencným atribútom vo vzťahu k štátnej správe. V. Nižňanský (2002) v tomto smere upozorňuje na fakt, že samospráva je intenzívnejšie stotožnená s občanmi a tiež zastupitelia v rámci samosprávy nie sú delegovaní centrálnou vládou, ale sú vo väčšine prípadov volení samotnými občanmi. Z toho vyplýva, že v rámci územnej samosprávy sa môžu občania bezprostrednejšie podieľať na samotnom rozhodovaní. Volebný princíp tak predstavuje jeden z hlavných princípov determinujúcich územnú samosprávu.

Samospráva je najčastejšie vymedzovaná z hľadiska územného, na ktorú je nazerané ako na „nezávislosť a autonómnosť určitých územných celkov a záujmových združení, ktoré samostatne rozhodujú o príslušných otázkach miestneho alebo inak špecifického verejného záujmu“ (Konečný – Konečný, 2009, s. 57). Tento pojem sa obvykle používa v spojitosti so samosprávou obcí, regiónov alebo štátov, teda územím, na ktorom žijú občania. Územnú samosprávu tak môžeme označiť za osobitnú formu vyjadrovania rozmanitosti názorov na komunálnom a regionálnom stupni. Z takto zadefinovaného významu územnej samosprávy vyplýva, že je v úzkej korelácii voči štátu, respektíve štátnej moci. Aj napriek interakcii oboch subsystémov plynie z ich samotnej povahy nevyhnutnosť oddelenia samosprávnych záležitostí od štátnej správy. Keďže subjektom územnej samosprávy je spoločenstvo občanov žijúce na určenom území, predstavuje jedno z hlavných poslání komunálnej a regionálnej samosprávy prekonávať spoločenskú apatiu a zvyšovať záujem občanov o správu verejných a spoločenských vecí (Grúň – Pauličková – Vydrová, 2005). M. Sciskalová a T. Gongol (2006, s. 19) v tomto kontexte ponímajú územnú samosprávu ako „demokratickú organizačnú formu starostlivosti o vlastné záležitosti dotknutých skupín občanov, nezávisle a pod štátnym dohľadom“. Práve princíp samosprávnosti a z neho vyplývajúca výsadná pozícia občanov v procese spravovania vecí verejných je základným deliacim aspektom oboch úrovní. Základ tohto princípu spočíva v odoberaní časti rozhodovania z vplyvu vládnej moci a jeho premiestňovaní do pôsobnosti spoločenstiev, o ktorých sa rozhoduje. Oslabovanie vplyvu štátnej moci na úkor samosprávy je výsledkom meniacich sa tendencií v procesoch vládnutia na úrovni verejnej správy (Schakel, 2009). Ide o ďalší dôležitý aspekt upozorňujúci na význam princípu samosprávnosti, ktorý možno považovať za jednu z podstatných garancií fungovania demokracie.

Z hľadiska pôsobnosti môžeme pod samosprávou rozumieť právomoc územných jednotiek nezávisle realizovať právom určený rámec kompetencií, ktoré úzko súvisia so záujmami obyvateľstva vyskytujúceho sa v určenom teritóriu (Belajová – Balážová, 2004). Prostredníctvom územnej samosprávy dochádza k spravovaniu a riadeniu hlavnej časti verejných záležitostí, v rámci určitých, zákonmi limitovaných právomociach a najmä podľa požiadaviek obyvateľov patriacich do príslušnej územnosprávnej jednotky. Vykonávanie týchto záležitostí uskutočňujú orgány, pričom členovia patriaci do týchto orgánov sú slobodne volení a môžu disponovať podriadenými orgánmi. Orgány územnej samosprávy môžu nezávisle vytvárať svoju administratívnu sústavu, avšak s prihliadnutím na miestne potreby. Kompetencie realizované orgánmi územnej samosprávy sa vyznačujú originalnosťou a ich obmedzenie či zrušenie iným orgánom verejnej správy môže byť uskutočnené na základe osobitného právneho aktu. Na druhej strane môžu byť na tieto orgány prenesené kompetencie patriace do iných inšancií administratívneho systému. D. Klimovský (2014) zdôrazňuje, že tento postup je uskutočniteľný len na základe oprávneného právneho predpisu, pričom upozorňuje, že financovanie prenesených kompetencií zabezpečuje delegujúci orgán.

Vo väčšine prípadov sa územná samospráva člení na dva či viac samosprávnych stupňov, pričom hlavným je označovaná najnižšia úroveň, v našich podmienkach reprezentovaná obcami a mestami. Druhý stupeň tvoria spravidla jednotky presahujúce obecný (miestny) charakter, ktorých pomenovanie sa v európskom priestore vyznačuje heterogenitou a vyplýva z určitých zvykov a tradícií³ (Loughlin – Hendriks – Lidström, 2011; Provozničková, 2015; Konečný, 2016; Švikruha, 2018). Vyššia úroveň územnej samosprávy nadobecnej povahy nie je prítomná vo všetkých európskych krajinách, v dôsledku čoho predstavuje práve komunálna samospráva fundamentálny pilier územnej samosprávy. Z hľadiska vnútornej štruktúrovanosti má územná samospráva dobre prepracovaný systém. Najmä samotné kompetencie jednotlivých častí územnej samosprá-

³) Tieto jednotky môžu niesť rôzny názov, napr. dištrikty, oblasti, departmenty, kraje, provincie, regióny a pod.

vy zohrávajú v jej fungovaní či efektívnosti veľký význam (Machyniak – Brix, 2015). V tejto súvislosti sa vynára problém v tom, že príslušníci prvého stupňa samosprávy (obce, mesta, atď.) sú zároveň členmi územnosprávnej komunity druhého stupňa (región, kraj, atď.). Z tejto skutočnosti vyplýva, že „každý občan je teda súčasťou dvoch, v niektorých prípadoch troch územných samosprávnych spoločenstiev“ (Grúň – Pauličková – Vydrová, 2005, s. 38). V tomto kontexte je dôležitým postupom kategorizovanie kompetencií medzi jednotlivé úrovne samosprávy.

Ako sme uviedli, komunálna samospráva predstavuje základný komponent územnej samosprávy. Charakteristické črty, ktoré ju definujú možno zhrnúť do nasledujúcich bodov (Clarke – Stewart, 1997):

- je to inštancia, ktorá ponúka možnosti voľby,
- do istej miery ide o samo sa riadiace spoločenstvo,
- tvorí základ totožnosti miestneho spoločenstva,
- je to jadro pre rozkvet občianskeho princípu,
- je to sila kompenzujúca systém správy v štáte,
- pôsobí aj ako poskytovateľ služieb spoločnosti,
- je súhrnom politických procesov,
- je to prostredie prinášajúce postoj miestnej spoločnosti,
- ide o spôsob učenia sa riadiť.

Podobným spôsobom pristupuje k vymedzeniu komunálnej samosprávy P. Škultéty (1999), ktorý vystihuje podstatu komunálnej samosprávy prostredníctvom štyroch definičných znakov:

- Komunálna samospráva sa vyznačuje existenciou verejných potrieb a záujmov, ktoré prináležia určitému spoločenstvu založenému na teritoriálnom princípe, teda miestnemu spoločenstvu, pričom tieto potreby sa odlišujú od celospoločenských problémov.
- Komunálne spoločenstvo nesie status právnickej osoby na základe zákona, čím sa odlišuje od štátu a zároveň je tým položené východisko pre majetkovú a finančnú nezávislosť.
- Pôsobnosť a výkon komunálnej samosprávy je ohraničený zákonom, čo znamená, že komunálne spoločenstvo v závislosti od rozdielnosti vykonávanej činnosti samostatne vykonáva svoju pôsobnosť.
- Voľba orgánov komunálnej samosprávy prebieha nezávisle od štátnej správy. Tieto orgány, respektíve ich predstavitelia sa zodpovedajú za svoju činnosť výlučne občanom.

Za základnú jednotku komunálnej samosprávy je označovaná obec, avšak úlohy, ktoré je nutné riešiť na úrovni samosprávy, presahujú spravidla jej povahu, v dôsledku čoho je budovaná viacúrovňová samospráva⁴. Každá z týchto úrovní má vymedzenú vlastnú pôsobnosť a jednotlivé úrovne medzi sebou spolupracujú (Škultéty, 1999). Obce si zvyčajne svoju internú a externú štruktúru môžu upravovať samostatne. Zákony sa podieľajú na úprave základov vnútornej organizácie obce, čo znamená vymedzenie druhov orgánov, systém ich utvárania či ich vzájomné vzťahy. Na samostatnom rozhodnutí obce je personálne obsadenie, konštituovanie či nekonštituovanie jednotlivých fakultatívnych orgánov. Keďže komunálna samospráva je postavená na princípe samosprávnosti, mala by byť jasne stanovená jej miera nezávislosti od štátu, ktorý by mal iba vo výnimočných prípadoch vplývať na činnosť komunálnych orgánov (Balík, 2009). Pre komunálne orgány sú charakteristické nasledujúce znaky (Konečný – Konečný, 2009):

- vznikajú zdola, čo znamená, že sú volené občanmi,
- nie sú vždy konštituované na úrovni každej územnosprávnej jednotky,
- svoju pôsobnosť plynúcu z ústavného a zákonného vymedzenia realizujú samostatne,
- určité úlohy štátnej správy je možné preniesť zákonom na tieto orgány, pričom v takom prípade môžu oprávnené orgány štátnej správy dohliadať na výkon prenesenej pôsobnosti,
- v oblasti svojich záležitostí môžu vydávať vlastné, zodpovedajúce právne normy, pričom vlastnými normami môžu upravovať veci patriace do prenesenej pôsobnosti, avšak spomenuté právne normy prijímané

⁴ V rámci európskeho priestoru sa zvyknú rozoznávať tri hlavné typy usporiadania územnej samosprávy. Prvý typ je príznačný pre unitárne štáty vo formáte: centrum, kam patrí vláda alebo ústredné orgány a jedna až tri úrovne komunálnej samosprávy. Druhý typ, využívajúci sa opäť v unitárnych štátnych formách je špecifický v tom, že samospráva je upravovaná vytvorením nových veľkých územných jednotiek – regiónov. Tretí typ sa uplatňuje vo federálnych štátoch, pričom sa vymedzuje v nasledovnej podobe – federálne orgány, orgány krajiny a jedna až dve úrovne komunálnej samosprávy. (Škultéty, 1999)

orgánmi komunálnej samosprávy musia byť v súlade s vyššími právnymi normami,

- sú relatívne nezávislé od ústredných orgánov štátnej správy, ktoré môžu ovplyvňovať ich činnosť len pomocou všeobecne záväzných právnych predpisov.

Veľmi dôležitú úlohu na úrovni komunálnej samosprávy zohrávajú vzťahy medzi jej jednotlivými orgánmi. Pre európske krajiny je typické rozličné nastavenie vzájomných vzťahov orgánov komunálnej samosprávy. S. Balík (2009) uvádza, že tieto odlišnosti vyplývajú nielen z historického kontextu či tradície, ale aj z miery previazanosti oboch úrovní verejnej správy, teda štátnej správy a samosprávy.

2 Komunálna úroveň územnej samosprávy na Slovensku

V predchádzajúcej časti sme vo všeobecnej rovine zdôraznili, že komunálna samospráva predstavuje základ fungujúcej verejnej správy. V slovenských podmienkach je dôležitosť komunálnej samosprávy umocnená jej zakotvením v Ústave SR, ktorá v štvrtej hlave upravuje podstatné princípy fungovania územnej samosprávy. V článku 64 ústavy sa uvádza, že základom územnej samosprávy je obec, ktorá má status samostatného územného samosprávneho a správneho celku. Z tohto ustanovenia vyplýva, že obec neplní len samosprávnu funkciu, ale vykonáva tiež funkcie, ktoré na ňu prenáša štát vo forme preneseného výkonu štátnej správy. Na túto skutočnosť upozorňuje ústava v závere štvrtej hlavy. V článku 71 je zadefinované, že na obec je možné prostredníctvom zákona presunúť výkon vybraných úloh miestnej štátnej správy, pričom tento druh úloh má byť kontrolovaný a riadený prostredníctvom vlády SR. Ústava tiež stanovuje, že náklady takýchto úkonov musia byť v režii štátu. Zasaňovanie štátu do výkonu komunálnej samosprávy je povolené len do takej miery, do akej to určuje zákon. Ide o istú formu poistky samospráv voči štátu a neodôvodnenému zasahovaniu do samosprávy ako takej. Z toho vyplýva, že komunálna samospráva predstavuje demokratickú organizačnú formu starostlivosti o vlastné záležitosti dotknutej časti spoločnosti, nezávisle a pod štátnou kontrolou (Gongol – Sciskalová, 2006). Tá prebieha v intenciách práva, pričom je dôležité vyzdvihnúť, že komunálna samospráva nie je voči štátnym orgánom podriadená, čo znamená, že v zákonom stanovenej oblasti pôsobí samostatne. Pozíciu obce ako demokratickej podstaty organizácie štátu tak umocňuje jej ústavné zakotvenie v samostatnej štvrtej hlave, pred mocou zákonodarnou, výkonnou a súdnou. V odbornej literatúre (napr. Kukliš – Vírová, 2012; Jesenko – Gyuri, 2018) sa v tejto súvislosti stretávame s výrazom „ústavná triáda“, ktorá pozostáva z troch elementov: občana, obce a štátu.

Obec ako jadro komunálnej samosprávy vystupuje ako samostatná právna jednotka, ktorá za presne stanovených pravidiel má k dispozícii svoj vlastný majetok a finančné hospodárenie (Paluš – Somorová, 2010). V ústave je tiež uvedený základný rámec financovania, keď v článku 65 sa uvádza, že obec rieši financovanie predovšetkým z vlastných zdrojov, ako aj z dotačných prostriedkov od štátu⁵. Obec má tiež právo použiť návratné zdroje financovania ako aj mimorozpočtové peňažné prostriedky. Ďalej má povinnosť zachádzať so svojím majetkom a majetkovými právami takým spôsobom, aby sa zveľadovali. Na podobnom princípe ako na štátnej úrovni, kde je fundamentálnym prvkom hospodárenia štátny rozpočet, funguje aj komunálna úroveň, kde je podstatou hospodárenia rozpočet obce. Tento sa zostavuje na obdobie jedného kalendárneho roka (Žárska a kol., 2007). Obec je tak vo svojej podstate finančnou inštitúciou, ktorá vyhotovuje nielen svoj rozpočet, ale aj záverečný účet. Dodávame, že je tiež zodpovedná za vytvorenie kontrolného systému a k tomu prislúchajúcich finančných, materiálnych či personálnych podmienok.

Za určujúce znaky pre obec, ktorá je hlavnou jednotkou komunálnej samosprávy v slovenských podmienkach, možno označiť okrem finančného, aj územný a personálny aspekt, zahŕňajúci osoby združujúce sa na vymedzenom území na základe prislúšnosti trvalého pobytu. Zo samotnej podstaty komunálnej samosprávy vyplýva, že jej výkon sa realizuje z vôle obyvateľov, s trvalým pobytom žijúcich

⁵ Podrobnejšie definuje príjmovú oblasť obcí zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy (Zákon č. 583/2004 Z. z.), pričom samotná formulácia zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (Zákon č. 582/2004 Z. z.) bližšie určuje, ktoré dane a poplatky sa stávajú príjmami obce. Obec je suverénna v oblasti rozhodovania o miestnych daniach a poplatkoch.

na jej území, buď zastupiteľskou formou prostredníctvom priamo volených obecných orgánov⁶ alebo formou zhromaždení obyvateľov obce, či miestnym referendom. Komunálnu samosprávu tak vykonávajú obyvatelia, ktorí sú nositeľmi moci v obci (Horváth – Machyniak, 2017). Územie, na ktorom sa táto samosprávna činnosť realizuje, označujeme teritórium. Je tvorené jedným alebo viacerými katastrálnymi územiami. Obec sa môže členiť na jednotlivé časti. Zriaďiť, zrušiť alebo rozdeliť obec je možné formou nariadenia obce. Súčasťou akéhokoľvek zlučovania obce musí byť dohoda o zlúčení obce⁷, pričom tento proces je podmienený uskutočnením miestneho referenda (Jesenko, 2010). Zákon o obecnom zriadení stanovuje, že na komunálnej samospráve má právo sa podieľať každá osoba, ktorá napr. na území obce disponuje určitou nehnuteľnosťou, prípadne je platcom miestnej dane alebo miestneho poplatku. Ďalej je participácia na komunálnej samospráve podľa tohto zákona možná v prípade, keď má na území obce jedinec prechodný pobyt alebo je čestným občanom obce. Za obyvateľa obce sa v slovenských podmienkach považuje osoba, ktorá má v danej obci trvalý pobyt. Medzi najdôležitejšie politické práva obyvateľa obce patrí právo zúčastňovať sa na spravovaní obce. Podľa zákona o obecnom zriadení (Zákon č. 369/1990 Zb., § 3) ide konkrétne o právo:

- voliť do orgánov komunálnej samosprávy, ako aj možnosť byť volený;
- hlasovať prostredníctvom referenda o dôležitých otázkach týkajúcich sa obce;
- aktívnym spôsobom sa zúčastňovať na zhromaždeniach obce;
- aktívnym spôsobom sa zúčastňovať na zasadnutiach obecného zastupiteľstva;
- smerovať podnety a sťažnosti na obecné orgány;
- používať obecné zariadenia a obecný majetok pre verejné účely;
- požadovať pomoc pri ochrane rodiny a majetku, ktorý sa nachádza na území obce;
- nárokovať si pomoc pri situáciách náhlej životnej núdze.

Okrem práv obyvateľa obce sa samozrejme na každého dotknutého jedinca vzťahujú aj príslušné povinnosti, ktoré podrobne upravuje predmetný zákon. Každý obyvateľ obce musí náležitým spôsobom ochraňovať majetok obce a podieľať sa na obecných nákladoch, rovnako tak musí prispievať k ochrane a zlepšovaniu životného prostredia. Povinnosťou je tiež udržiavať poriadok v obci ako aj poskytovať pomoc pri živelných katastrofách a podobne.

Substanciálna úloha komunálnej samosprávy na Slovensku rezultuje z bežných potrieb obyvateľov obce. Pri výkone samosprávy majú obce na Slovensku zabezpečiť všestranný rozvoj svojho územia a postarať sa o potreby obyvateľov verejného charakteru. Aby obec dokázala zabezpečiť základné služby verejného charakteru pre svojich obyvateľov, môže sa za týmto účelom združovať s inými obcami. Súčasťou samosprávnej činnosti obce je bezpochyby narábanie s komunálnym a drobným stavebným odpadom, správa verejného osvetlenia, správa a údržba miestnych komunikácií, správa kultúrnych, športových či pamiatkových podujatí, zásobovanie vodou či nakladanie s odpadovými vodami (Nižňanský, 2005). Medzi ďalšie základné funkcie obce patria napr. úlohy súvisiace s ochranou spotrebiteľa, zabezpečovanie podmienok pre sociálnu, zdravotnícku, kultúrnu alebo športovú oblasť, vykonávanie vlastnej investičnej a podnikateľskej činnosti či zriaďovanie rozpočtových a príspevkových organizácií, za účelom vykonávania obecných úloh podľa osobitných zákonov (Cibik, 2014).

Zabezpečovanie uvedených náležitostí obecnej povahy uskutočňuje komunálna samospráva prostredníctvom tzv. „obecných zákonov“, ktorých určitou formou sú v podmienkach Slovenskej republiky všeobecne záväzné nariadenia. Tieto nesmú byť v rozpore s právnymi aktami vyššej právnej sily. Pri prenesenom výkone štátnej správy môže síce obec vydávať nariadenia, ale len vtedy, keď je na to splnomocnená a môže tak konať len v medziach zákona (Alman, 2018). V procese prípravy právnych predpisov na komunálnej úrovni je dôležité oboznámiť obyvateľov obce s návrhmi v dostatočnom časovom horizonte, a preto obec uverejňuje pripravované návrhy nariadení na úradnej tabuli najneskôr pätnásť dní pred začatím schôdze zastupiteľstva (Tekeli, 2016). V súčasnosti je povinnosťou zverejniť včas tieto

⁶ Ústava SR v čl. 69 stanovuje za orgány obce obecné zastupiteľstvo a starostu obce. Vytvorenie ďalších obecných orgánov stálej alebo dočasnej povahy, či už výkonných, kontrolných alebo poradných je podľa zákona o obecnom zriadení (Zákon č. 369/1990 Zb.) v právomoci obecného zastupiteľstva.

⁷ Na tomto mieste je potrebné uviesť, že súčasťou dohody musia byť názvy zúčastnených obcí, dátum, kedy má prísť k zlúčeniu, názov novovytvorenej obce a sídlo orgánov, rozdelenie majetku, pohľadávok a podobne.

návrhy aj na internetovej stránke obce. Upozorňovanie na pripravované nariadenia nemá len informatívny charakter, ide tiež o skutočnosť, že fyzické a rovnako aj právnické osoby majú právo tieto návrhy v stanovenej lehote pripomenovať. Takéto pripomienky sa neskôr rozpošlú poslancom obecného zastupiteľstva, aby ich posúdili a vyhodnotili⁸.

3 Rámcové vymedzenie právomoci komunálnej samosprávy na Slovensku

Realizácia verejnej moci na úseku územnej samosprávy sa odvíja v každej krajine od poznania výkonu správy verejných záležitostí jednotlivých miest a obcí. Vyplýva to z demokratického charakteru spoločnosti, keďže prioritne občania disponujú pôsobnosťou rozhodovať o záležitostiach, ktoré podstatným spôsobom vplývajú na ich život. Štát z pozície mocenskej inštalácie zveruje výkon určitých právomocí do pôsobnosti komunálnym a v slovenských podmienkach aj regionálnym jednotkám. Pri výkone komunálnej samosprávy sú obce poverené k plneniu úloh, pričom sú determinované tzv. kompetenčným rámcom. Ide vo svojej podstate o súbor právomocí, ktoré sú nevyhnutné k tomu, aby obec naplnila svoje poslanie a zabezpečovala výkon verejných služieb pre svojich obyvateľov⁹. V tomto smere je nevyhnutné disponovať adekvátnou pôsobnosťou, ktorá zabezpečí nielen deklarovaný, ale aj v praxi reálny výkon plnenia komunálnych úloh. Pôsobnosť komunálnej samosprávy tak môžeme označiť za kľúčový prvok, od ktorého sa odvíja jej pozícia v systéme verejnej správy. Podľa J. Sotolára (2011, s. 77) sa „*rozsah, vymedzenie a poznanie kompetencií stáva určujúcim a dominantným kritériom pre postavenie miestnej samosprávy, pre odpoveď na otázku, či je žiadúce a potrebné vytvárať tento relatívne samostatný stupeň správy štátu*“.

Špecifikácia kompetencií a ich financovanie predstavujú kľúčové oblasti fungovania systému komunálnej samosprávy. Tieto kľúčové oblasti majú dynamický charakter a počas predchádzajúceho obdobia prešli určitým vývojom (Sopkuliak, 2017). Po novele zákona o obecnom zriadení sa od roku 2002 uplatňuje pravidlo, ktoré zohľadňuje výkon vlastných a prenesených úloh. Toto pravidlo možno označiť ako „výkladové kompetenčné pravidlo“. Stanovuje, že vždy ide o výkon samosprávnej pôsobnosti komunálnej jednotky, pokiaľ nie je v zákone striktné uvedené, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti¹⁰ (Alman, 2018). Kompetencie, ktoré vykonávajú komunálne orgány, sú zväčša originálne¹¹ povahy a nemôžu byť obmedzované ani zrušené iným orgánom verejnej správy, s výnimkou prípadov, keď to ustanovuje osobitný právny predpis. Neznamená to však, že kompetencie pôvodne pridelené iným subsystémom správneho systému - tzv. prenesené kompetencie - nemôžu byť delegované na tieto orgány. V rámci prenesených kompetencií zastupuje komunálna samospráva štátne záujmy na svojom území. Portfólio originálnych kompetencií pozostáva predovšetkým z takých úloh, ktoré nepresahujú obecný význam a majú značný vplyv na život obyvateľov obce. Pod originálnou pôsobnosťou obce možno chápať plnenie takých úloh, ktoré významne podmieňujú existenciu a rozvoj obce v zmysle samosprávneho územného spoločenstva. Zámerom realizácie originálnej pôsobnosti je zaisťovať hospodársky, sociálny a kultúrny rozvoj územia obce a plnenie požiadaviek obyvateľov obce. Z pohľadu praxe je podľa J. Sotolára (2011) potrebné rozoznávať dve relatívne samostatné oblasti vlastných kompetencií. Prvou oblasťou je pôsobnosť obce na úseku výkonu verejnej správy, kde vystupuje ako subjekt verejnej správy mocenskej povahy a druhú oblasť predstavuje hospodárska činnosť obce, kde vystupuje ako právnická osoba súkromného práva. V prípade originálnej pôsobnosti je nutné zdôrazniť, že komunálna jednotka vykonáva právomoc vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť, čo znamená, že nesie plnú zodpovednosť za rozhodnutia, ktoré vykoná. Ďalej je pre originálne záležitosti príznačné, že ich obec vykonáva prostredníctvom obec-

⁸⁾ Podrobnejšie k tejto problematike v §6 Zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

⁹⁾ Ako vyplýva zo samotnej podstaty fungovania obce, jadro tvoria jej obyvatelia, nie však výlučne občania Slovenskej republiky, keďže za obyvateľov obce považujeme aj cudzincov, ktorí majú na jej území trvalý pobyt (Zákon č. 369/1990 Zb.).

¹⁰⁾ Faktom je, že toto pravidlo možno aplikovať len po novelizácii zákona o obecnom zriadení, teda od roku 2002. Stretávame sa tak s problémom, v prípade nešpecifikovanej pôsobnosti stanovenej do tohto obdobia. Ako uvádza J. Sotolár (2011, s. 78), odvolávajú sa na rozhodovacia prax bývalého Najvyššieho správneho súdu ČR by sa v takom prípade malo prihliadať na „*právne opodstatnenie výkonu samosprávnych úloh opierajúce sa o historické súvislosti a danosti vývoja samosprávneho zriadenia*“.

¹¹⁾ V odbornej literatúre sa zvykne používať aj synonymické označenie vlastné alebo samosprávne kompetencie.

ných prostriedkov. V prípade, že tieto prostriedky sú nepostačujúce, môže na plnenie vlastných úloh získať neúčelovú štátnu dotáciu, alebo ich môže financovať z prostriedkov, ktoré nadobudne zoskupením s inými obcami, právnickými alebo fyzickými osobami, prípadne môže na plnenie svojich úloh utvoriť mimorozpočtové peňažné prostriedky (Sotolář, 2011). Na druhej strane prenesené kompetencie predstavujú takú skupinu právomocí, ktoré svojím významom presahujú obecný charakter a štát sa podieľa v značnej miere na ich výkone¹².

Viackrát zmienenu principiálnou úlohou komunálnej samosprávy je zabezpečovanie potrieb miestneho spoločenstva, pričom tie môžu byť podľa I. Paluša a kol. (2018) špecifické v závislosti od konkrétnej komunálnej jednotky, čo nekorešponduje s klasifikovaním kompetencií na vlastnú a prenesenú pôsobnosť, ktorá vedie skôr k uniformite. Pre podstatu obce, ktorá v slovenských podmienkach nesie status samosprávneho útvaru, je určujúca práve originálna pôsobnosť, ktorá ju odlišuje od štátnej správy. Tento typ kompetencií slúži obciam na zabezpečenie základných funkcií z vlastného rozpočtu. Samosprávne funkcie obce sú explicitne uvedené v zákone o obecnom zriadení, v §4 ods. 3, pričom sem patrí hlavne:

- riadenie ekonomickej činnosti obce,
- spravovanie vlastného alebo štátneho majetku,
- určovanie miestnych daní a poplatkov,
- výstavba a spravovanie miestnych komunikácií a verejných priestorov,
- plnenie verejnoprospešných služieb¹³,
- zabezpečovanie verejného poriadku,
- poskytovanie opatrovateľskej služby,
- prevádzkovanie školských zariadení v zriaďovateľskej pôsobnosti obcí¹⁴.

Už spomínané prerozdelenie kompetencií medzi územnú samosprávu sa začalo realizovať schválením zákona o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky. Z ministerstiev, krajských a okresných úradov, teda orgánov štátnej správy bola presunutá pôsobnosť do samosprávnej pôsobnosti obcí a tiež aj vyšších územných celkov. Na obce tak prešla pôsobnosť v nasledujúcich oblastiach:

- vnútornej správy vedenia matriky,
- ochrany prírody,
- sociálnej pomoci (poskytovanie starostlivosti v zariadeniach sociálnych služieb a ich zriaďovanie a kontrola, rozhodovanie o poskytovaní opatrovateľskej služby a jej úhrade a pod.),
- školstva (vymenúvanie a odvolávanie riaditeľov škôl a školských zariadení, zriaďovanie a rušenie základných škôl, základných umeleckých škôl, predškolských zariadení a pod.),
- telesnej kultúry (utváranie podmienok na rozvoj športu pre všetkých, podpora organizovania športových podujatí miestneho významu a pod.),
- divadelnej činnosti (zriaďovanie, zakladanie, spájanie či rušenie profesionálnych divadiel, podpora divadelnej činnosti formou účelových dotácií, kontrola hospodárnosti a účelovosti použitých financií a pod.),
- územného plánovania a stavebného poriadku (stavebný úrad),
- pozemných komunikácií (zaisťovanie stavebnotechnického vybavenia ciest a miestnych komunikácií v ich vlastníctve, poskytovanie údajov z technickej evidencie ciest a miestnych komunikácií v ich vlastníctve a pod.),
- zdravotníctva (vytváranie ambulancií, staníc lekárskej služby prvej pomoci a ambulancií v zariadeniach sociálnych služieb; vytváranie špecializovaných zariadení ambulantnej starostlivosti, polikliník, nemocníc I. typu a nemocníc s poliklinikou I. typu; kooperácia na preventívnych programoch; schvaľovanie ordinačných hodín neštátneho zdravotníckeho zariadenia a pod.),

¹² Tekeli (2016) uvádza, že v prípade prenesenej pôsobnosti disponujú orgány štátnej správy možnosťou zasahovať do rozhodovacej alebo inej činnosti komunálnej jednotky.

¹³ Do tejto oblasti patrí napr. zaobchádzanie s komunálnym a drobným stavebným odpadom, spravovanie verejného osvetlenia, zásobovanie vodou, odvádzanie odpadových vôd alebo zabezpečovanie miestnej verejnej dopravy.

¹⁴ Podľa zákona č. 596/2003 Z. z. disponuje obec právom zriaďovať a rušiť základné školy pri prenesenom výkone štátnej správy prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia. Pri výkone samosprávy má obec právo prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia zriaďovať a rušiť aj základné umelecké školy, materské školy, centrá voľného času, jazykové školy a pod.

- cestovného ruchu (vypracovanie programov cestovného ruchu a koordinácia spolupráce aktérov v oblasti cestovného ruchu a pod.),
- regionálneho rozvoja (určovanie stratégie regionálneho rozvoja, príprava programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja a pod.).

Tento typ kompetencií je podľa zákona o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky hradený zo štátneho rozpočtu.

Sumárne možno kategorizovať kompetenčný rámec jednotiek komunálnej samosprávy v slovenských podmienkach do nasledujúcich hlavných odvetví:

Doprava

- do tejto kompetenčnej oblasti spadá napr. budovanie križovatiek za účelom skvalitnenia plynulosti premávky, budovanie parkovacích miest, oprava a udržiavanie komunálnych komunikácií, skvalitnenie dopravného značenia, budovanie cyklotrás, prevádzka a servis parkovacích automatov a pod.
- súčasťou tohto odvetvia je aj starostlivosť o mestskú autobusovú dopravu, napr. zakúpenie nových autobusov, za účelom skvalitnenia cestovania alebo optimalizácia siete liniek mestskej autobusovej dopravy.

Životné prostredie

- táto kompetenčná oblasť zahŕňa starostlivosť o verejnú zeleň, podrobnejšie napr. kosenie trávnatých plôch, výsadbu stromov na plochách, ktoré má obec (mesto) vo vlastníctve alebo udržiavanie ostatných trávnatých plôch, úpravu verejného priestoru v obytných komplexoch či vytvorenie oddychovo-rekreačných zón pre obyvateľov a pod.

Odpadové hospodárstvo

- do tohto odvetvia pôsobnosti komunálnej samosprávy patrí napr. odvádzanie odpadových vôd, nakladanie s odpadovými vodami zo žump, ďalej zber, preprava a zneškodňovanie komunálneho odpadu, odstraňovanie čiernych skládok, separovanie odpadu a zvyšovanie environmentálneho povedomia občanov využívaním podporných nástrojov (napr. informačné kampane, kalendáre, letáky, televízne spoty) a pod.

Bytová výstavba

- pôsobnosťou komunálnej jednotky v tejto sfére je napr. koordinácia územno-plánovacej prípravy územia mesta pre rozširovanie bytovej výstavby.

Verejné osvetlenie

- táto kompetenčná oblasť zahŕňa napr. rekonštrukciu, modernizáciu a rozširovanie siete verejného osvetlenia.

Služby

- do tejto kompetenčnej oblasti patrí napr. udržiavanie a čistenie verejných priestranstiev, zabezpečenie celoročnej zjazdnosti, schodnosti a bezpečnosti miestnych komunikácií, zabezpečovanie čistých a udržiavaných cintorínov a iné.

Sociálna starostlivosť

- v tomto odvetví slúžia kompetencie komunálnym jednotkám na skvalitňovanie života pre sociálne slabšie a iným spôsobom znevýhodnené skupiny obyvateľov, zriaďovanie penziónov pre dôchodcov, zriaďovanie zariadení sociálnych služieb a zvyšovanie kvality poskytovaných služieb v týchto zariadeniach, zabezpečovanie opatrovateľskej služby a iné.
- obec resp. mesto môže taktiež poskytnúť jednorazovú sociálnu dávku, dar alebo dotáciu v zmysle všeobecne záväzného nariadenia sociálne znevýhodneným občanom a taktiež môže podporovať charitatívne organizácie na svojom území.

Školstvo

- táto kompetenčná oblasť primárne zahŕňa fungovanie materských a základných škôl, vrátane skvalitňovania školského prostredia (napr. výmena okien, rekonštrukcia strechy alebo sociálnych zariadení, riešenie havarijných situácií a pod.) a zvýšenie kapacity priestorov pre výchov-

no-vzdelávaciu činnosť v materských, základných školách a školských zariadeniach v zriaďovateľskej pôsobnosti obce (mesta).

- v oblasti vzdelávania môže realizovať aktivity v rámci celoživotného, neformálneho vzdelávania pre obyvateľov obce (mesta), podporovať všetky vekové kategórie obecnej komunity v športovom seberealizovaní, uskutočňovať pravidelné športové súťaže pre deti, skvalitňovanie športovej infraštruktúry a pod.

Kultúra

- do tejto kompetenčnej oblasti patrí organizácia kultúrnych podujatí miestneho charakteru, spravovanie kultúrnych pamiatok a zariadení a pod.

Zdravotná starostlivosť

- v rámci tejto pôsobnosti zriaďuje ambulancie, polikliniky, nemocnice I. typu, nemocnice s poliklinikou I. typu a pod.

Za účelom naplnenia samosprávnej pôsobnosti disponuje obec ďalšími dôležitými právomocami, ktoré stanovuje zákon o obecnom zriadení. Pre samotné fungovanie obce je nevyhnutné zostaviť a schváliť rozpočet a záverečný účet obce. Má právo rozhodovať vo veciach určovania miestnych daní a miestnych poplatkov a spravovať ich. Pripravuje referendum o zásadných otázkach týkajúcich sa každodenného diania v obci a rozvoja obce. Zabezpečuje verejný poriadok v obci, zriaďuje, ruší a kontroluje na základe osobitných predpisov svoje rozpočtové a príspevkové organizácie, iné právnické osoby a zariadenia. Tento výpočet kompetencií jednotiek komunálnej samosprávy nie je konečný. Pokiaľ by sme sa pokúsili vymedziť všetky kompetencie, ktorými disponuje najnižšia, komunálna jednotka samosprávy v slovenských podmienkach, priblížili by sme sa k počtu takmer päťtisíc¹⁵.

Doterajší dynamický vývoj povahy obecných kompetencií predpokladá, že aj v budúcnosti bude dochádzať k presúvaniu kompetencií, z vlastnej do prenesenej pôsobnosti a naopak. Tento proces je však spojený aj s problémami, keďže štát prideluje vo viacerých prípadoch komunálnym jednotkám nové úlohy, bez toho aby im boli poskytnuté finančné prostriedky na ich zabezpečenie. V. Nižňanský, V. Cibáková a M. Hamalová (2014) v tejto súvislosti zdôrazňujú, že v období rokov 2005 až 2012 sa stupňoval rozsah obecných úloh na základe zákonov schválených v slovenskom parlamente, avšak absentovala dôkladná analýza vplyvu zákonov a nariadení na rozpočty územných samospráv. V praxi tak dochádza k problémom, ktoré vyplývajú z disharmónie procesov kompetenčnej a fiškálnej decentralizácie.

Zhrnutie

Koncentrácia výkonu verejnej moci do pôsobnosti centrálnych štátnych orgánov je v súčasných podmienkach vyspelých spoločností len ťažko realizovateľná. V dôsledku toho je nevyhnutné rozložiť tento výkon na organizačné útvary verejnosprávnej povahy rozmiestnené po celom území. Práve správa verejných vecí vykonávaná v podmienkach komunálnej samosprávy je špecifická tým, že sa uskutočňuje v úzkom kontakte s obyvateľmi danej územnej jednotky a zabezpečuje výkon verejnej moci na celom území daného štátu. Samospráva na komunálnej úrovni tak rozširuje klasickú vertikálnu delbu moci. Existencia tohto prvku prináša do demokratického systému ďalšiu demokratickú garanciu v rozvrstvení verejnej moci po vertikálnej línii na moc štátnu a samosprávnú. Niekedy sa takáto decentralizovaná verejná moc označuje aj ako štvrtá moc nazývaná „pouvoir communal“ (Konečný – Konečný, 2009). Z uvedeného je tak zrejmé, že komunálna samospráva ako imanentná časť územnej samosprávy je dôležitým prvkom v riadení štátu. V slovenských podmienkach má dôležité postavenie, keďže jej konštituovanie prebiehalo súbežne s prechodom zo systému koncentrovanej štátnej moci na systém decentralizovanej demokracie.

¹⁵⁾ V. Nižňanský, V. Cibáková a M. Hamalová (2014) uvádzajú na základe štatistik ZMOS, že za obdobie rokov 2005-2015 stúpol počet úloh, ktoré majú obce zabezpečovať takmer trojnásobne z približne 3 000 na 5 000.

Z hľadiska pôsobnosti sú obce pri výkone komunálnej správy oprávnené k vykonávaniu úloh, ktoré sú determinované tzv. kompetenčným rámcom. Ten určuje rozsah právomoci komunálnej samosprávnej jednotky a od neho sa odvíja jej celková pozícia vo verejnej správe. Kompetencie obce tak predstavujú súhrn oprávnení, ktorými obec disponuje a súhrn právnych povinností, ktoré sú obciam vymedzené za účelom plnenia im určených úloh. Zároveň je dôležité zdôrazniť, že povaha činnosti obcí definovaná v zákone o obecnom zriadení zodpovedá ústavnoprávnym východiskám.

Pokiaľ by sme chceli zhrnúť pôsobnosť komunálnej samosprávy v slovenských podmienkach, tak z postavenia obcí ako subjektov komunálnej samosprávy je zrejmé, že ich hlavným poslaním je uskutočňovať úlohy v oblasti vlastnej obecnej samosprávy. Samotná teória determinujúca komunálnu samosprávu hovorí o tom, že predstavuje realizáciu práva občanov na vlastnú samosprávu, právo na spravovanie určitého územia menšieho ako je štát. Ide teda o oblasť pôsobnosti, ktorá by mala predstavovať dominantnú náplň činnosti komunálnej jednotky. V praxi sa však v činnosti obcí a ich orgánov, ako sme už uviedli, realizuje popri samosprávnej vlastnej činnosti aj činnosť, ktorú vykonávajú obce v zastúpení štátu. V tomto smere sa objavuje problém, ktorý by sme mohli označiť ako „kompetenčná neprehľadnosť“, keď v niektorých prípadoch nemožno presne určiť o výkon akej pôsobnosti ide. Ďalej v praxi narážame tiež na problém, ktorý je naviazaný na financovanie pôsobnosti komunálnej samosprávy. V tomto smere by sa mala dodržiavať zásada, ktorá začala platiť v procese realizácie fiškálnej decentralizácie a stanovuje, že financovanie výkonu komunálnych samospráv musí byť prispôbené miere kompetencií daných orgánov. Máme za to, že v slovenských podmienkach sa objavujú problematické situácie, keď na komunálne jednotky sú zo štátu zákonným spôsobom delegované kompetencie bez finančného zabezpečenia. Neuplatňuje sa tak základný predpoklad, spočívajúci vo vytvorení potrebných ekonomických podmienok pre činnosť komunálnej samosprávy.

Aj napriek uvedeným problémom predstavuje komunálna samospráva z hľadiska významu v systéme územnej samosprávy na Slovensku dôležitý element výkonu verejnej moci. Možno konštatovať, že z ústavnoprávneho zakotvenia inštitútu komunálnej samosprávy v slovenských podmienkach vyplýva, že napĺňa medzinárodný štandard rezultujúci z Európskej charty miestnej samosprávy.

Použitá literatúra:

- ALMAN, T. 2018. *Normotvorná činnosť obce – vybrané problémy*. In: Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2018. ISBN 9788081059605. S. 5-15.
- BALÍK, S. 2009. *Komunálna politika. Obce, aktéri a ciele miestnej politiky*. Praha: Grada Publishing, 2009. 256 s. ISBN 978-80-2472908-4.
- BELAJOVÁ, A. – BALÁŽOVÁ, E. 2004. *Ekonomika a manažment územnej samosprávy*. Nitra: SPU, 2004. 248 s. ISBN 80-8069-344-7.
- CÍBIK, L. 2014. *Slovensko a fiškálna decentralizácia*. In Acta Oeconomica Universitatis Selye, ISSN 1338-6581. 2014, roč. 3, č. 2, s. 24-32.
- CLARKE, M. – STEWART, J. 1997. *Local Government and The Public Service*. In: SWIANIEWICZ, P. (ed.) 1997: *Wartosci podstawowe samorzadu terytorialnego i demokracji lokalnej*. Varšava: Muncipium, 1997. ISBN 83-86691-16-6.
- GRUŇ, L. – PAULIČKOVÁ, A. – VYDROVÁ, V. 2005. *Samospráva ako súčasť verejnej správy*. Bratislava: Eurounion, 2005. 122 s. ISBN 80-88984-82-3.
- HORVÁTH, P. – MACHYNIÁK, J. 2017. *Politologické poznámky k inštitútu referenda v podmienkach Slovenskej republiky*. In Verejná správa a spoločnosť, ISSN 1335-7182. 2017, roč. 18, č. 2, s. 33-47.
- JESENKO, M. 2010. *Ústavné východiská samosprávy obce a právo na samosprávu*. In PALUŠ, I. - JESENKO, M. - KRUNKOVÁ, A. 2010. *Obec ako základ územnej samosprávy*. Košice: UPJŠ, 2010. 218 s. ISBN 9788081290039.
- JESENKO, M. – GYURI, R. 2018. *Súčasný stav a možnosti rozvoja obecnej samosprávy v Slovenskej republike – ústavnoprávne aspekty*. In PALUŠ, I. – MITAL, O. – ŽOFČINOVÁ, V. 2018. *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte. Časť 1. Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: FVS UPJŠ, 2018. s. 170-179. ISBN 978-80-8152-702-9.
- KUKLIŠ, P. – VÍROVÁ, V. 2012. *Vybrané problémy miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie)*. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2012. 240 s. ISBN 978-80-89477-77-0.
- KLIMOVSKÝ, D. 2014. *Základy verejnej správy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, 456 s. ISBN 978-80-8168-002-1.
- KONEČNÝ, S. – KONEČNÝ, B. 2009. *Otvorená komunálna politika. Teória a prax*. Bratislava: Mayor Group, 2009. 290 s. ISBN 978-80-969133-3-6.
- LOUGHLIN, J. – HENDRIKS, F. – LIDSTRÖM, A. 2011. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. New York: Oxford University Press, 2011. 785 p. ISBN 978-0-19-956297-8.
- MACHYNIÁK, J. – BRIX, R. 2015. *Political aspects as a determinant of public administration functioning – the case of Slovak Republic after 1989*. In: SGEM 2015: 2nd International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts 26 Aug - 01 Sept 2015 Albena, Bulgaria: Political sciences, law, finance, economics & tourism. Book 2, Volume I. - Sofia : STEF92 Technology Ltd., 2015. ISBN 978-619-7105-46-9, p. 227-232.
- MIKUŠ, D. 2014. *Vybrané aspekty prvej etapy decentralizácie verejnej správy na Slovensku*. In Acta Oeconomica Universitatis Selye, ISSN 1338-6581. 2014, roč. 3, č. 2, s. 102-108.
- NIŽŇANSKÝ, V. 2002. *Spoločenský, historický a európsky kontext reformy verejnej správy na Slovensku 1998-2002*. In MESEŽNIKOV, G. – NIŽŇANSKÝ, V. (eds.) 2002. *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998-2002. Súvislosti, aktéri, voľby*. Bratislava: IVO, 2002. 253 s. ISBN 80-88935-30-X.
- NIŽŇANSKÝ, V. 2005. *Verejná správa na Slovensku*. Bratislava: Úrad vlády SR, Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy, 2005. 111 s. ISBN 80-969459-4-7.
- NIŽŇANSKÝ, V. – CIBÁKOVÁ, V. – HAMALOVÁ, M. 2014. *Tretia etapa decentralizácie verejnej správy na Slovensku*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 232 s. ISBN 978-80-8168-138-7.
- PALUŠ, I. 2017. *Teoreticko-právne východiská obecnej samosprávy (so zameraním na podmienky Slovenskej republiky)*. In ŽOFČINOVÁ, V. 2017. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Recen-

- zovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 21. septembra 2017 v Košiciach. Košice: UPJŠ, 2017. 203 s. ISBN 978-80-8152-543-8.
- PALUŠ, I. – SOMOROVÁ, L. 2010. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2010. 558 s. ISBN 978-80-7097-787-3.
- PALUŠ, I. a kol. 2018. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018. 252 s. ISBN 978-80-8152-663-3.
- PAVLÍČEK, V. a kol. 1998. *Ústavní právo a státovéda*. 1. díl. Ústavní právo České republiky, 1. část. Praha: Linde, 1998. 368 s. ISBN 80-7201-273-8.
- PROVAZNÍKOVÁ, R. 2015. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: GRADA Publishing, 2015. 288 s. ISBN 978-80-247-5608-0.
- SCISKALOVÁ, M. – GONGOL, T. 2006. *Základy správního práva a veřejné správy*. Karviná: Slezská univerzita v Opavě, 2006. 199 s.
- SCHAKEL, A. 2009. *Explaining Regional and Local Government: An Empirical Test of the Decentralization Theorem*. Conference of the European Union Studies Association, 23.-25. April 2009, 46 p., Los Angeles, California. [online] [cit. 2018-11-24] Dostupné na internete:< http://aei.pitt.edu/33127/1/schakel_arjan.pdf>.
- SOTOLÁŘ, J. 2011. *Samospráva obce. (Obecné zriadenie na Slovensku)*. Košice: SOTAC, 2011. 317 s. ISBN 978-80-89446-23-0.
- SOPKULIAK, A. Priestorové súvislosti v príjmoch a výdavkoch miestnej samosprávy na Slovensku. *In Geografický časopis / Geographical Journal*, ISSN 0016-7193. 2017, Vol. 69, No. 2, p. 167-186.
- SVOBODA, I. – SCHELLE, K. 2007. *Základy organizace veřejné správy*. Ostrava: KEY Publishing s.r.o., 2007. 206 s. ISBN 978-80-87071-22-9.
- ŠKULTÉTY, P. 1999. *Základy miestnej správy*. Bratislava: Vydavateľské oddelenie právnickej fakulty UK v Bratislave, 1999. 216 s. ISBN 80-7160-110-1.
- ŠVIKRUHA, M. 2018. *Teoretické predpoklady existencie regionálnej samosprávy*. In BARDOVIČ, J. a kol. 2018. *Regionálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky*. Bratislava: IRIS, 2018. 110 s. ISBN 978-80-8200-022-4.
- TEKELI, J. 2016. *Kompetenčné právo v obecnej samospráve. Konfliktné oblasti*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2016. 248 s. ISBN 978-80-8168-336-7.
- ŽÁRSKA, E. a kol. 2007. *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: Ekonóm 2007. 192 s. ISBN 978-80-225-2293-9.

Legislatívne zdroje:

- Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. – Ústava Slovenskej republiky
- Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení
- Zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky
- Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady
- Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Normotvorný proces v komunálnej samospráve

Bystrík Šrameľ

Z hľadiska svojej právotvornej činnosti je komunálna samospráva charakteristická výkonom rôz-norodých rozhodovacích procesov, ktoré smerujú k zabezpečeniu realizácie alebo aplikácie práva. Primárnou úlohou komunálnej samosprávy v kontexte výkonu rozhodovacích procesov je výkon tzv. samosprávnych rozhodovacích procesov. Samosprávne rozhodovacie procesy, ktoré realizuje komunál-na samospráva, predstavujú činnosť v oblasti výkonu samosprávnych aktivít komunálnej samosprávy; ide o výkon originálnej pôsobnosti komunálnej samosprávy. Treba však zdôrazniť, že rozhodovacie procesy vykonávané komunálnou samosprávou, podobne ako v prípade regionálnej samosprávy, môžu mať tiež podobu štátnosprávnych rozhodovacích procesov, kedy dochádza v rámci činnosti komunálnej samosprávy k prenesenému výkonu štátnej správy; tu však nejde o výkon úloh, ktoré by sa bytostne dotýkali záujmov príslušného miestneho spoločenstva. Bez ohľadu na to, aký charakter majú rozhodovacie procesy komunálnej samosprávy (samosprávny či štátnosprávny), môžu tieto rozhodovacie procesy viesť k rozdielnym výsledkom. *In concreto*, v tejto kapitole sa venujeme normatívnym správny-m aktom ako výsledkom normotvornej činnosti komunálnej samosprávy, resp. inak povedané, výsledkom rozhodovacích procesov komunálnej samosprávy v oblasti normotvorby. Práve výsledky normotvornej činnosti komunálnej samosprávy sú totiž mimoriadne zaujímavým predmetom pozornosti, a to predovšetkým v kontexte skúmania ich zákonnosti, jednak po stránke procedurálnej, tak i po stránke rezultatívnej. Cieľom tejto kapitoly je preto preskúmanie niektorých aspektov normotvorby komunálnej samosprávy, procesu vedúceho k vzniku normatívnych právnych aktov komunálnej samosprávy, po-ukázanie na niektoré problémy legislatívneho charakteru, vyplývajúce z právnej úpravy normotvorby komunálnej samosprávy, navrhnutie možných zmien legislatívnej úpravy a v neposlednom rade tiež náhľad na najčastejšie problémy či nedostatky, ktoré sú na základe kontrolnej činnosti orgánov ochrany práva (prokuratúra, súdy) identifikované v normotvornej činnosti komunálnej samosprávy, vrátane ich demonštrácie na konkrétnych príkladoch z aplikačnej praxe.

1 Normotvorný proces v komunálnej samospráve: všeobecné otázky

Podobne ako v prípade regionálnej samosprávy, aj normatívne správne akty komunálnej samosprávy sa označujú ako všeobecne záväzné nariadenia. Právna úprava tvorby všeobecne záväzných nariadení komunálnou samosprávou a postupu pri nej je rozptýlená vo viacerých predpisoch. Právny základom, na základe ktorého má komunálna samospráva právo vydávať všeobecne záväzné nariadenia vôbec, je jednak článok 68 Ústavy Slovenskej republiky, jednak článok 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Spresnenie postupu, ktorým dochádza k vydávaniu všeobecne záväzných nariadení, je však obsiahnuté až na zákonnej úrovni, a to konkrétne v zákone č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Treba tiež dodať, že postup tvorby všeobecne záväzných nariadení komunálnou samosprávou podlieha aj internej normatívnej regulácii v podobe vnútorných predpisov obcí (najmä rokovací poria-dok obecného zastupiteľstva a jeho orgánov), v ktorých sa stanovujú podrobnosti o pravidlách pre prípravu, schvaľovanie a vyhlasovanie všeobecne záväzných nariadení.

Vrátíme sa však k zákonu č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, kto-rý predstavuje základnú právnu úpravu procesu tvorby všeobecne záväzných nariadení komunálnou samosprávou. Zakotvenie normotvornej procedúry je obsiahnuté v ustanoveniach § 6 a § 12 tohto zákona. Z dikcie ustanovení tohto zákona a z normotvornej praxe komunálnej samosprávy možno usúdiť, že normotvorný proces komunálnej samosprávy prebieha vo viacerých etapách. V odbornej literatúre sa zvykne vyčleňovať viacero samostatných etáp. Za najvhodnejšie možno považovať členenie normotvorného procesu podľa R. Jakaba, ktorý rozlišuje päť základných etáp, a to etapu normotvornej

¹⁾ Týmto sa má na mysli skutočnosť, že výsledkom samosprávnych či štátnosprávnych rozhodovacích procesov sú rôzne typy foriem činnosti komunálnej samosprávy.

iniciatívy, etapu prípravy návrhu, etapu prejednávania návrhu, etapu schvaľovania návrhu všeobecne záväzného nariadenia a napokon etapu vyhlasovania všeobecne záväzného nariadenia (Jakab, 2009). Na tomto mieste však treba zdôrazniť, že jednotlivé uvedené etapy normotvorného procesu komunálnej samosprávy nemajú z hľadiska svojho rozsahu úplne rovnakú zákonnú úpravu; niektoré etapy normotvorného procesu sú na jednej strane pomerne detailne upravené (napr. vyhlásenie všeobecne záväzného nariadenia), na strane druhej iné etapy sú upravené len veľmi stroho a vyplývajú prípadne len z internej úpravy či zaužívaných postupov (napr. otázka normotvornej iniciatívy). Predmetom tejto kapitoly nebude analýza všetkých vyššie uvedených etáp normotvorného procesu komunálnej samosprávy; v nasledujúcich riadkoch sa pokúsime priblížiť len poslednú (mimoriadne významnú) etapu normotvorného procesu a poukázať na niektoré súvislosti a legislatívne otázky či problémy vyvstávajúce zo súčasnej právnej úpravy.

Ako bolo už spomenuté vyššie, poslednou etapou normotvorného procesu komunálnej samosprávy je etapa vyhlasovania všeobecne záväzného nariadenia. Treba zdôrazniť, že vyhlásenie právneho predpisu je nevyhnutnou podmienkou a nevyhnutnou etapou každého normotvorného procesu, teda nielen normotvorného procesu v komunálnej samospráve; bez vyhlásenia právneho predpisu totiž nie je možné, aby sa verejnosť dozvedela o prijatí právneho predpisu a aby sa s právnym predpisom oboznámila. Ak by právny predpis nebol vyhlásený, nebolo by súčasne možné očakávať od verejnosti plnenie všeobecne záväzného pravidla správania sa. Význam by tiež stratila kardinálna nevyvrátiteľná prezumpcia uplatňovaná v každom demokratickom a právnom štáte - prezumpcia znalosti práva. Podľa § 6 ods. 8 zákona o obecnom zriadení sa vyhlásenie vykoná vyvesením nariadenia na úradnej tabuli v obci najmenej na 15 dní. Okrem toho sa má podľa zákona zverejniť nariadenie aj na webovom sídle obce. Vyvesenie nariadenia na úradnej tabuli obce je teda mimoriadne významným článkom normotvorného procesu obcí. V súvislosti s pojmom „úradná tabuľa“ však vyvstávajú isté nejasnosti. Slovenská legislatíva totiž tento pojem síce používa, ale žiadnym spôsobom ho nedefinuje. J. Tekeli poukazuje na to, že v žiadnom predpise nemožno nájsť bližšiu špecifikáciu požiadaviek na tento materiálny nosič informácií. Súčasne poukazuje na zaujímavú otázku, čo v prípade, ak má obec viacero tabúl označených ako „Úradná tabuľa obce“ (Tekeli, 2012). Vzniká preto otázka, či stačí na vyhlásenie nariadenia jeho vyvesenie len na jednej úradnej tabuli, alebo je potrebné ho vyvesiť na všetkých úradných tabuliach. V kontexte publikácie a vyhlasovania všeobecne záväzných nariadení je tiež žiaduce dodať, že z pohľadu bežného obyvateľa je dôležitá práve reálna dostupnosť platných a účinných všeobecne záväzných nariadení. V dnešnej dobe, kedy je dostupnosť internetu mimoriadne veľká, je až nepochopiteľné, že obce nemajú na svojich webových sídlach vytvorený archív / akúsi elektronickú zbierku všetkých svojich nariadení, ku ktorým by mal bezproblémový prístup každý obyvateľ obce, bez potreby dožadovania sa k jeho nahliadnutiu na obecnom úrade.

Predtým, ako prejdeme k ďalším súvislostiam vyhlasovania všeobecne záväzného nariadenia, je žiaduce ozrejmiť otázku platnosti a účinnosti všeobecne záväzného nariadenia vyššieho územného celku. Platnosť a účinnosť sú totiž esenciálnymi vlastnosťami každého normatívneho právneho aktu; ak týmito vlastnosťami právny predpis nedisponuje, nejde o predpis, ktorý by bol spôsobilý regulovať správanie členov určitej spoločnosti. Vo všeobecnosti platí, že platnosť právneho predpisu spôsobuje, že právny predpis sa stal oficiálne súčasťou právneho poriadku. To však ešte neznamená, že adresát právneho predpisu je povinný sa ním riadiť. Až účinnosť právneho predpisu totiž spôsobuje, že tento predpis záväzným spôsobom normuje správanie sa adresátov úpravy, ktorá je v ňom obsiahnutá, a že sa teda jeho obsahu možno domôcť právom predpísaným spôsobom (Procházka, Káčer, 2013). Všeobecne záväzné nariadenie komunálnej samosprávy nadobúda svoju platnosť teda uskutočnením až poslednej etapy normotvorného procesu (vyhlásením nariadenia). Treba doplniť, že platnosť nariadenia nastáva už v okamihu jeho vyvesenia na úradnej tabuli; nie v okamihu uplynutia min. 15-dňovej lehoty od jeho vyvesenia. Čo sa týka nadobudnutia účinnosti všeobecne záväzného nariadenia, z dikcie § 6 ods. 8 zákona o obecnom zriadení vyplývajú tri rozdielne situácie. Prvou situáciou je, že všeobecne záväzné nariadenie nadobudne účinnosť 15. dňom od vyvesenia. Táto situácia nastáva vtedy, ak vo všeobecne záväznom na-

riadení nie je stanovený skorší, ani neskorší dátum účinnosti. Druhým prípadom nadobudnutia účinnosti nariadenia je prípad, kedy nariadenie nadobudne účinnosť neskôr; to znamená, že v nariadení je ustanovený neskorší začiatok účinnosti ako je uplynutie 15 dní od vyvesenia nariadenia. Neskorší dátum účinnosti majú väčšinou také nariadenia, ktoré majú významnejšie dôsledky pre život obyvateľov obce, prípadne ktoré sú z hľadiska svojho normatívneho obsahu náročnejšie na praktickú realizáciu (majú napr. závažnejšie dopady po finančnej stránke). Tretia možná situácia je, že nariadenie nadobudne účinnosť skôr, ako je 15. deň od vyvesenia na úradnej tabuli, najskôr však dňom vyhlásenia, nikdy nie skôr ako bolo nariadenie vyvesené na úradnej tabuli. Ustanovenie skoršieho začiatku účinnosti nariadenia komunálnej samosprávy je však len výnimočným prípadom, a môže sa tak stať len vtedy, ak je to odôvodnené naliehavým verejným záujmom².

Na tomto mieste je nevyhnutné poukázať na isté nejasnosti, ktoré vyplývajú zo súčasnej právnej úpravy normotvorného procesu v komunálnej samospráve. Už vyššie sme uviedli, že v prípade nevyhlásenia právneho predpisu by stratila význam kardinálna prezumpcia uplatňovaná v každom demokratickom a právnom štáte - prezumpcia znalosti práva. V kontexte právnych predpisov obsahujúcich právne normy s celoštátnou pôsobnosťou vyhlasovaných v Zbierke zákonov je explicitne táto nevyvrátiteľná domnienka zakotvená v § 15 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Podľa ustanovenia tohto paragrafu „o všetkom, čo bolo v zbierke zákonov vyhlásené, sa má za to, že dňom vyhlásenia sa stalo známym každému, koho sa to týka.“ V prípade takých normatívnych právnych aktov, ako sú napr. ústava, ústavné zákony, zákony či nariadenia vlády teda nie je pochybnosť o uplatňovaní domnienky znalosti práva. Otázkou však je, či je možné túto domnienku bez pochybností aplikovať aj na všeobecne záväzné nariadenia komunálnej samosprávy ako právne predpisy obsahujúce právne normy len s lokálnou pôsobnosťou. Problémom totiž je, že súčasné znenie normatívneho textu zákona o obecnom zriadení túto prezumpciu neobsahuje. Súčasný text zákona totiž ani len náznakom nespomína, že moment vyhlásenia všeobecne záväzného nariadenia má automaticky za následok vznik domnienky, podľa ktorej sa s nariadením oboznámil každý, koho sa týka. Je teda právne dubiózne, či vznik nevyvrátiteľnej domnienky znalosti práva je spojený aj s tvorbou práva na komunálnej úrovni. Niektorí členovia odbornej verejnosti zastávajú názor, že v tomto prípade by bolo vhodné aplikovať metódu analógie legis. Autor R. Jakab napr. uvádza, že v tomto prípade prichádza do úvahy jedine analógia s právnou úpravou uplatňovanou v súvislosti so Zbierkou zákonov. Aplikovanie analógie je však podľa jeho názoru „pohybovaním sa na tenkom ľade, keďže v prípadoch vyžadujúcich úmyselné konanie alebo vedomú nedbanlivosť by mohli vzniknúť pochybnosti, či daná fyzická osoba alebo právnická osoba porušila všeobecne záväzné nariadenie, o ktorom de facto nevedela“ (Jakab, 2009, s. 390). Jediným možným východiskom z tejto právne spornej situácie je teda novelizácia súčasného textu zákona o obecnom zriadení a doplnenie paragrafu 6 tohto zákona o nový odsek, v ktorom by zákonodarca explicitne zakotvil domnienku znalosti práva. Znenie tohto nového odseku by mohlo byť nasledovné: „V prípade vyhlásenia nariadenia jeho vyvesením na úradnej tabuli obce sa má za to, že okamihom vyvesenia sa toto nariadenie stalo známym každému, koho sa týka.“

Istá nejednoznačnosť dotýkajúca sa normotvorby obcí vyplýva v aplikačnej praxi i z § 13 ods. 6 zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého starosta môže pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva (Král, 2017), ak sa domnieva, že odporuje zákonu alebo je pre obec zjavne nevýhodné tak, že ho nepodpíše v lehote 10 dní od ich schválenia obecným zastupiteľstvom. Ide o otázku rozsahu možného uplatnenia tzv. sistačnej právomoci starostu. Nejasnosť sa týka predovšetkým možnosti / oprávnenia starostu uplatniť túto právomoc vo vzťahu k všeobecne záväzným nariadeniam obcí. Nazdávame sa, že keďže zákon o obecnom zriadení používa aj pojem uznesenie, aj pojem všeobecne záväzné nariadenie, treba diferencovať medzi oboma právnymi aktmi. Všeobecne záväzné nariadenie je normatívny právny akt, právny akt obsahujúci všeobecne záväzné právne normy. Jeho právna povaha je nespochyb-

²⁾ Pojem naliehavý verejný záujem je tzv. právne neurčitým pojmom a jeho obsah nie je v zákone definovaný. Čo bude naliehavým verejným záujmom, bude závisieť od konkrétnych okolností. Môže ísť napr. o prípady živej pohromy či všeobecného ohrozenia a odstraňovanie ich následkov.

nitelná. Treba však dodať, že právna povaha uznesenia orgánov územnej samosprávy nie je z hľadiska legislatívneho úplne jednoznačná. Právna teória považuje uznesenie vo verejnej správe za akt, ktorý nemá povahu aktu v procesnom režime správneho konania, ale predstavuje tzv. inú formu činnosti verejnej správy. Spravidla ide o tzv. interný akt kolegiálneho orgánu, ktorý obsahuje vymedzenie úloh na zabezpečenie ďalšieho chodu verejnej správy (Madar, 2002). Uznesenie je teda akt orgánu verejnej správy, ktorý nie je prijímaný v režime správneho konania. Ide o inú formu činnosti verejnej správy. Na základe gramatického výkladu normatívneho textu príslušného ustanovenia zákona o obecnom zriadení sa osobne domnievame, že sistačná právomoc starostu sa týka výlučne uznesení ako špecifickej formy právnych aktov samosprávy, nie všeobecne záväzných nariadení. V praxi sa však stáva, že obecné zastupiteľstvá často prijímajú všeobecne záväzné nariadenia formou uznesení (tzv. uznesenie o prijatí všeobecne záväzného nariadenia) (Jesenko, 2015). Práve v tomto kontexte je relevantná práve otázka, či je starosta oprávnený uplatniť sistačnú právomoc aj voči takémuto typu uznesenia. Zákonodarca ani judikatúra nedávajú na túto otázku žiadnu odpoveď.

2 Výsledky normotvorného procesu v komunálnej samospráve

Výsledkom normotvorného procesu v komunálnej samospráve je, ako bolo už naznačené vyššie, všeobecne záväzné nariadenie. Všeobecne záväzné nariadenie sa z hľadiska foriem činnosti verejnej správy zaraďuje medzi normatívne právne akty. Ide súčasne o jediný typ normatívnych právnych aktov, ktoré môžu byť výsledkom normotvornej činnosti komunálnej samosprávy. Treba zdôrazniť, že výsledkom rozhodovacích procesov v komunálnej samospráve môžu byť aj právne akty označované predovšetkým ako rôzne uznesenia, ale aj rôzne smernice, metodické pokyny, zásady, záväzné pokyny. Z charakteristiky týchto právnych aktov však vyplýva, že nejde ani o právne predpisy ani o rozhodnutia. Ide v zásade o správne akty smerujúce dovnútra štruktúry orgánov samosprávy, ktoré tak svojou povahou nie sú ani normatívne správne akty ani individuálne správne akty. V právnej teórii sa takéto riadiace správne akty zvyknú vyčleňovať do osobitnej skupiny správnych aktov označovaných ako „správne akty zakladajúce práva a povinnosti vydávané v rámci organizácie a riadenia verejnej správy“ (Vrabko a kol., 2013). Nariadenie obecného zastupiteľstva a uznesenie obecného zastupiteľstva teda nemožno stotožňovať, ide o rôznorodé správne akty s odlišnou právnou povahou.

Jedinou formou normotvornej činnosti komunálnej samosprávy sú teda výlučne všeobecne záväzné nariadenia. Napriek tejto skutočnosti je však aj túto formu normotvornej činnosti nutné kategorizovať a diferencovať, a to predovšetkým na základe kritéria účelu vydávania všeobecne záväzných nariadení a požiadaviek na ich súlad s právnymi predpismi vyššej právnej sily. Ako sme totiž už uviedli na začiatku tejto kapitoly, komunálna samospráva vykonáva nielen samosprávne rozhodovacie procesy, ale aj štátnosprávne rozhodovacie procesy. V rámci týchto druhov rozhodovacích procesov je oprávnená vydávať aj normatívne správne akty, pričom účelom takýchto normatívnych správnych aktov (všeobecne záväzných nariadení) môže byť buď zabezpečenie realizácie samosprávnych úloh alebo zabezpečenie úloh vyplývajúcich z delegovaného (preneseného) výkonu štátnej správy. V tomto kontexte možno tak vnútorne diferencovať dva základné druhy všeobecne záväzných nariadení - samosprávne všeobecne záväzné nariadenia a správne všeobecne záväzné nariadenia.

Právnym základom pre vydávanie a pre podmienky platnosti samosprávnych všeobecne záväzných nariadení je jednak čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky, jednak § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení. Z uvedených ustanovení vyplýva, že obec je oprávnená vydávať samosprávne všeobecne záväzné nariadenia v dvoch prípadoch, a to 1) vo veciach územnej samosprávy a 2) na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona. Čo sa týka prvého prípadu, zákon o obecnom zriadení bližšie nespresňuje a taxatívne nevy vymedzuje, čo sú to veci územnej samosprávy. Je teda otáznne, čo všetko tento pojem zahŕňa. Na základe logického výkladu normatívneho textu však možno usúdiť, že veci územnej samosprávy v prvom rade a nepochybne zahŕňajú veci, ktoré vyplývajú z ustanovení čl. 65 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (hospodárenie s vlastným majetkom a s vlastnými finančnými prostriedkami

obce), čl. 66 Ústavy Slovenskej republiky (združovanie sa s inými obcami na zabezpečenie vecí spoločného záujmu) a napokon aj veci, v ktorých je obec podľa § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení oprávnená vykonávať svoju pôsobnosť. Uvedené veci však možno považovať len za demonštratívne vymedzenie vecí územnej samosprávy, pričom vyčerpávajúce zodpovedanie tejto otázky (pozitívnym taxatívnym výpočtom vecí) nie je de facto ani možné a v podstate ani prípustné, a to najmä z dôvodu povahy činnosti, ktorú obec v rámci svojej originálnej samosprávnej pôsobnosti vykonáva. Pokiaľ by sa malo pristúpiť k taxatívnemu výpočtu, malo by sa k problému pristúpiť z opačnej strany, a to prostredníctvom taxatívneho výpočtu vecí, kde obec realizuje prenesený výkon štátnej správy. Vydávanie samosprávnych všeobecne záväzných nariadení však nie je a nemôže byť ani bezbrehé a neobmedzené. Zákon totiž stanovuje podmienku bezrozpornosti samosprávneho všeobecne záväzného nariadenia, podľa ktorej nariadenie nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, s ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom a so zákonmi.

Na základe vyššie uvedeného možno skonštatovať, že samosprávnym všeobecne záväzným nariadením môže obec upraviť relevantné spoločenské vzťahy, ktorých právna úprava na lokálnej úrovni je nevyhnutná v záujme príslušného miestneho spoločenstva, resp. v záujme riešenia vecí územnej samosprávy. Obec ním môže dokonca upraviť aj také vzťahy, ktoré doposiaľ nie sú upravené zákonmi (Tekeli, 2012). Jediným obmedzujúcim faktorom samosprávnej normotvornej činnosti obcí je ústavnosť a zákonnosť normotvornej činnosti obce³. Uvedené samosprávne normotvorné oprávnenie obcí však nemožno absolutizovať. V tomto kontexte totiž treba zdôrazniť, že samosprávne všeobecne záväzné nariadenie nemá povahu prameňa práva, ktorým v súlade s Ústavou Slovenskej republiky možno ustanoviť oprávnené zásahy do súkromného a rodinného života (Hvišč, 2015). Normotvornú právomoc podľa čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky nemôže obec uplatňovať v úplne neobmedzenej miere na úpravu absolútne všetkých spoločenských vzťahov existujúcich v územnom obvode orgánu územnej samosprávy⁴. V prípade, ak obec chce svojim obyvateľom určovať nové povinnosti, musí existovať zákonný rámec pre ich ukládanie (napr. povinnosť zdržať sa požívania alkoholických nápojov na verejných priestranstvách). Uvedené limity normotvornej činnosti obce vyplývajú nielen zo základných princípov fungovania demokratického a právneho štátu, ale viackrát na ne poukázal a explicitne ich zdôraznil aj Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojej rozhodovacej činnosti (napr. rozhodnutia sp. zn. I. ÚS 53/2000, IV. ÚS 154/05).

Právnym základom pre vydávanie a pre podmienky platnosti správnych, všeobecne záväzných nariadení je jednak čl. 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, jednak § 6 ods. 2 zákona o obecnom zriadení. Z uvedených ustanovení vyplýva, že obec je oprávnená vydávať správne, všeobecne záväzné nariadenia len vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy. Súčasne tak môže urobiť len na základe splnomocnenia zákonom a v jeho medziach. Rovnako, ako v predchádzajúcom prípade, aj tu zákon stanovuje podmienku bezrozpornosti správneho, všeobecne záväzného nariadenia, podľa ktorej správne nariadenie nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, s ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, so zákonmi, s nariadeniami vlády, so všeobecne záväznými predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Z uvedeného teda vyplýva, že správne všeobecne záväzné nariadenia ako právne akty komunálnej samosprávy sú odvodené a závislé od normotvornej právomoci Národnej rady Slovenskej republiky.

V súvislosti so správnyymi, všeobecne záväznými nariadeniami je žiaduce poukázať na negatívnu prax vydávania všeobecne záväzných nariadení komunálnej samosprávy bez výslovného zákonného splnomocnenia. Inak povedané, v praxi obcí je pomerne rozšírený problém určiť, kedy majú uplatniť normotvornú právomoc podľa čl. 68 (vo veciach územnej samosprávy) a kedy podľa čl. 71 ods. 2 (pri výkone štátnej

³ Ide o také veci, ako napr. úkony súvisiace s riadnym hospodárením s hnutelným a nehnuteľným majetkom obce, zabezpečovanie verejného poriadku v obci, zabezpečovanie ochrany kultúrnych pamiatok, plnenie úloh na úseku ochrany spotrebiteľa a i.

⁴ Podstatné je, že týmto všeobecne záväzným nariadením obec nemôže byť ukladané občanom povinnosti a to i vo veciach samosprávy bez toho, aby boli splnomocnené zo zákona. To znamená, že aj povinnosti ukladané samosprávnym nariadením musia vyplývať zo zákona a obec ich môže regulovať istým spôsobom len v zákonných mantineloch.

správy). Odpoveď na túto otázku sa zdá byť na prvý pohľad do istej miery jednoduchá. V prípade, ak chce totiž obec vydať správne všeobecne záväzné nariadenie, môže tak urobiť len na základe splnomocnenia v zákone. Ak chce vydať samosprávne všeobecne záväzné nariadenie, takéto osobitné splnomocnenie nie je potrebné a obec tak môže urobiť aj z vlastného podnetu. Situáciu však komplikuje skutočnosť, že obec je v zmysle ústavnej úpravy oprávnená prijímať samosprávne všeobecne záväzné nariadenia nielen vo veciach územnej samosprávy, ale aj na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona. Inými slovami, obec je oprávnená vydávať aj také samosprávne všeobecne záväzné nariadenia, pri ktorých síce nejde o výkon štátnej správy, ale tieto úlohy sú vyjadrené v podobe splnomocnenia (odkazu) na podrobnejšiu úpravu v normatívnych právnych aktoch obcí (Orosz, Mazák, 2004). Isté riešenie tohto problému ponúka ustanovenie § 4 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky, podľa ktorého platí, že ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce. Toto legislatívne riešenie však môže mať svoje slabiny, a to najmä v prípade, keď zákonodarcu túto svoju zákonnú povinnosť nedodrží a opomenie v osobitnom zákone ustanovenie skutočností v zmysle § 4 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z. z. Judikatúra na tento problém už viackrát upozornila. Z uvedeného teda vyplýva, že obce majú pri realizácii svojej normotvornej pôsobnosti pomerne náročnú úlohu a v prípade, ak chcú naozaj postupovať zákonne a správne, je nevyhnutné aby dôsledne poznali nielen všeobecné zákony týkajúce sa komunálnej samosprávy, ale aj výsledky rozhodovacej činnosti súdov, najmä Ústavného súdu Slovenskej republiky pri výkone abstraktnej formy kontroly ústavnosti (v zmysle čl. 125 ods. 1 písm. c) a d) Ústavy Slovenskej republiky), príp. tiež rozhodnutia všeobecných (krajských) súdov vydaných v rámci správneho súdnictva pri preskúvaní zákonnosti všeobecne záväzných nariadení obcí (v zmysle § 357 a nasl. zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok).

3 Možnosti kontroly normotvornej činnosti komunálnej samosprávy

Keďže výsledky normotvornej činnosti komunálnej samosprávy majú pomerne špecifické postavenie v rámci systému prameňov práva uplatňovaného na území Slovenskej republiky, je nevyhnutné, aby bol zabezpečený riadny a efektívny mechanizmus ich kontroly. V súčasnosti je tento mechanizmus zabezpečovaný prostredníctvom uplatňovania kompetencií jednak prokuratúry Slovenskej republiky, jednak súdnictva, a to všeobecného súdnictva (krajské súdy ako vykonávatelia správneho súdnictva) a tiež ústavného súdnictva (Ústavný súd Slovenskej republiky). Treba dodať, že význam v rámci výkonu kontroly v komunálnej samospráve, pochopiteľne majú i samotní poslanci (Kráľ, 2017).

Čo sa týka prokuratúry Slovenskej republiky, ide o subjekt, ktorého úlohou vo vzťahu ku komunálnej normotvorbe je realizovať dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy pri výkone verejnej správy. Kompetencia prokuratúry Slovenskej republiky na tomto úseku *in concreto* vyplýva z § 20 a nasl. zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov. V zmysle ustanovení tohto zákona v kontexte normotvorby komunálnej samosprávy prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov, a to prostredníctvom uplatňovania dvoch základných metód prokurátorského dozoru, jednak preskúvaním zákonnosti všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných orgánmi komunálnej samosprávy, jednak preskúvaním postupu pri vydávaní všeobecne záväzných právnych predpisov, pričom zákon sem radí aj prípady nečinnosti komunálnej samosprávy (napr. v prípade nevydania všeobecne záväzného nariadenia, ktoré obec podľa zákonného splnomocnenia vydať mala). Treba zdôrazniť, že dozorová právomoc prokuratúry v kontexte normotvornej činnosti komunálnej samosprávy zahŕňa len oprávnenie preskúmať zákonnosť všeobecne záväzných nariadení, nie ich ústavnosť. Prokurátor tak nemá právomoc vykonávať dozor nad dodržiavaním ústavy, ústavných zákonov ani medzinárodných zmlúv, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Prokurátor sa teda pri výkone dozorovej pôsobnosti *de iure* nemôže dostať k zisteniam zakladajúcim príčinu pre začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) alebo b) Ústavy

Slovenskej republiky (Drgonec, 2012) (konania vo veci skúmania ústavnej konformity všeobecne záväzného nariadenia). V prípade zistenia nezákonnosti všeobecne záväzného nariadenia je prokurátor oprávnený použiť jeden z právnych prostriedkov dozoru, a to podať protest prokurátora proti všeobecne záväznému právnomu predpisu obce⁵. Len pre úplnosť možno doplniť, že v prípade zistenia nezákonnosti v postupe komunálnej samosprávy pri vydávaní všeobecne záväzného nariadenia (aj jej nečinnosti) je prokurátor oprávnený uplatniť ako právny prostriedok dozoru tzv. upozornenie prokurátora⁶.

Treba zdôrazniť, že zabezpečovanie zákonnosti vo vzťahu k postupu pri prijímaní, ako k samotným všeobecne záväzným nariadeniam komunálnej samosprávy prostredníctvom činnosti prokuratúry nie je jediný systém kontroly zákonnosti, ktorý Slovenská republika pozná. V právnom poriadku Slovenskej republiky je totiž na základe historického vývoja zabezpečovanie zákonnosti delené medzi správne súdnictvo a už spomenutý netrestný dozor prokuratúry. Avšak, možno konštatovať, že tieto dva systémy nie sú konkurenčné, ale navzájom súvisia, sú právne previazané, vzájomne sa dopĺňujú a nadväzujú na seba. Na uvedené poukazuje aj znenie druhej vety odseku 1 paragrafu 20 ZP, kde sa spomína, že výkon dozoru funkčne súvisí s uplatnením oprávnení prokurátora v konaní pred správnym súdom podľa Správneho súdneho poriadku. Práve toto ustanovenie je zrkadlovým premietnutím princípu funkčnej súvislosti správneho súdnictva a netrestného dozoru prokuratúry upraveného v § 3 ods. 11 Správneho súdneho poriadku. Základný rozdiel medzi oboma systémami spočíva v tom, že v správnom súdnictve je predovšetkým poskytovaná ochrana subjektívnym právam žalobcu, pričom je povinnosťou žalobcu tvrdiť v správnej žalobe, že došlo k zásahu do jeho subjektívnych práv. Dozorová činnosť prokuratúry je predovšetkým upriamená na poskytnutie ochrany objektívnemu právu, pričom ochrana subjektívnych práv účastníka správneho konania je sekundárna a môže prípadne aj úplne chýbať, ak bol zákon porušený v prospech účastníka.

Z uvedeného teda vyplýva, že v prípade nevyhovenia protestu prokurátora a neodstránenia porušovania zákonnosti v rámci normotvornej činnosti komunálnej samosprávy je možné obrátiť sa na príslušný všeobecný (krajský) súd a iniciovať tak konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy v zmysle § 357 a nasl. zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok. V tomto prípade sa prokurátor ako žalobca môže žalobou domáhať vyslovenia nesúlady všeobecne záväzného nariadenia vydaného vo veciach a) územnej samosprávy so zákonom alebo b) plnenia úloh štátnej správy so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Nesúlad môže spočívať v obsahu všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti, niektorého jeho ustanovenia alebo v porušení postupu pri jeho prijímaní⁷. Podmienkou, aby prokurátor mohol podať žalobu, je nevyhovenie jeho protestu, ktorý podal komunálnej samospráve. Ak súd na návrh prokurátora rozhodnutím vyslovil, že medzi všeobecne záväzným nariadením vo veciach územnej samosprávy a zákonom je nesúlad a vo veciach pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, stráca všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia účinnosť dňom nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu. Obec je v tomto prípade povinná do šiestich mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu uviesť ho vo veciach územnej samosprávy do súladu so zákonom a veciach pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ak tak obec neurobí, všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu.

Treba doplniť, že v rámci kontroly normotvornej činnosti obcí zohráva istú úlohu aj Ústavný súd Slovenskej republiky. Právomoc Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veciach súladu právnych predpisov je však len subsidiárna a uplatňuje sa len v prípade kontroly ústavnosti všeobecne záväzných nariadení (nie zákonnosti).

⁵⁾ Konanie o proteste prokurátora proti všeobecne záväznému právnomu predpisu obce upravuje § 27 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.

⁶⁾ Konanie o upozornení je bližšie upravené v § 28 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov.

⁷⁾ Treba doplniť, že žalobcom je v zásade vo väčšine prípadov už spomenutý prokurátor; za určitých okolností však môže byť žalobcom aj tzv. zainteresovaná verejnosť, a to vtedy, ak tvrdí, že všeobecne záväzným nariadením bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia.

Na základe analýzy výsledkov kontrolnej (dozorovej) činnosti prokuratúry či súdnictva (všeobecného i ústavného) vykonávanej vo vzťahu k komunálnej samospráve (avšak tiež i k obecnej samospráve), možno dospieť k záveru, že vo svojej činnosti sa opakovane dopúšťa viacerých pochybení, na ktoré dlhodobo poukazuje aj odborná literatúra z oblasti právnej vedy (Orosz, Mazák, 2004). Tá sa ich snaží kategorizovať a zistiť možné príčiny a dôsledky týchto pochybení. Poukázať možno predovšetkým na niekoľko opakujúcich sa nedostatkov týkajúcich sa všeobecne záväzných nariadení. Niektoré z uvedených nedostatkov si následne demonštrujeme aj na vybraných prípadoch z aplikačnej praxe orgánov ochrany práva. Významným pochybením normotvornej činnosti komunálnej samosprávy, ktoré bolo zistené v aplikačnej praxi orgánov kontroly a dozoru, je nerešpektovanie ústavných obmedzení, ktoré zakotvuje Ústava Slovenskej republiky v čl. 2 ods. 3 a čl. 13. Ide o základné princípy demokratického a právneho štátu, v zmysle ktorých 1) každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá a 2) povinnosti možno ukladať buď zákonom, na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd, alebo medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 4, ktorá priamo zakladá práva a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, alebo nariadením vlády podľa čl. 120 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (tzv. aproximačné nariadenie). Ide o pochybenie, ktoré sa v praktickom prevedení prejavuje v nepochopení ústavných limitov územnej samosprávy; ide o nahliadanie na kompetencie územnej samosprávy ako kompetencie bez obmedzení, ako kompetencie, ktoré umožňujú riešiť prostredníctvom normotvornej činnosti otázky akéhokoľvek charakteru, a to bez ohľadu na to, či Ústava Slovenskej republiky a zákony umožňujú reguláciu takýchto otázok⁸⁾. Orgány komunálnej samosprávy si teda v niektorých prípadoch neuvedomujú, že niektoré otázky, spojené najmä so zásahmi do základných práv a slobôd nemôžu regulovať vo svojom všeobecne záväznom nariadení; môžu byť totiž reglementované len zákonnou úpravou. Ďalším problémom vyplývajúcim z preskúvania normotvornej činnosti komunálnej samosprávy je tiež problém spočívajúci v mylnom chápaní obsahu, rozsahu a následkov samosprávnej normotvornej kompetencie. Mnohé všeobecne záväzné nariadenia obsahujú totiž aj také ustanovenia, ktorými dochádza k ukladaniu nových povinností fyzickým a právnickým osobám, pričom ukladanie takýchto povinností nemá oporu v žiadnom zákone, žiaden zákon uloženie takej povinnosti vo všeobecne záväznom nariadení nepredvída. S uvedeným nedostatkom je spojená aj ďalšia negatívna prax v rámci normotvornej činnosti, a to nerešpektovanie tzv. výhrady zákona (Orosz, Mazák, 2004), podľa ktorej všeobecne záväzné nariadenie nesmie v žiadnom prípade regulovať také otázky, ktorých regulácia je výlučne vyhradená právnomu predpisu so silou zákona. Veľmi frekventovaným a opakujúcim sa pochybením v normotvornej praxi komunálnej samosprávy je tiež vydávanie všeobecne záväzných nariadení bez toho, aby bola na to komunálna samospráva výslovne splnomocnená v osobitnom zákone. Ide o negatívnu prax, ktorá sa vyskytuje aj z dôvodu pomerne frekventovaných zmien v legislatíve, kedy príslušní zamestnanci komunálnej samosprávy, príp. poslanci samotní nestihajú tieto zmeny registrovať a brať ich pri normotvorbe do úvahy.

Uvedené nedostatky si môžeme prakticky demonštrovať na konkrétnych príkladoch z aplikačnej praxe orgánov ochrany práva. Pomerne ukázkovým prípadom nezákonnosti normotvorby, ktorý riešila vo svojej dozorovej činnosti Okresná prokuratúra Spišská Nová Ves, bol prípad nezákonnosti všeobecne záväzného nariadenia obce Markušovce vedený pod sp. zn. Pd 37/17/8810-9. In concreto, predmetom protestu prokurátora bolo všeobecne záväzné nariadenie (VZN) obce Markušovce č. 3/2016 -Prevádzkový poriadok pohrebiska zo dňa 02.11.2016. Problémom, na ktorý poukazoval protest prokurátora, boli niektoré články tohto nariadenia obce Markušovce. Konkrétne išlo o to, že v článku XIX., bod 1 VZN si obec upravila kontrolu dodržiavania všeobecne záväzného nariadenia takým spôsobom, že túto mali vykonávať podľa nariadenia poverení pracovníci Obecného úradu v Markušovciach. Problémom tiež bolo, že v článku XXI., bod 1, 2 VZN si obec upravila sankčné opatrenia, a to dikciou, podľa ktorej 1) porušenie ustanovení tohto nariadenia fyzickými osobami je priestupok podľa § 48 zákona SNR

⁸⁾ Inak povedané, vo viacerých prípadoch sú prijímané aj také všeobecne záväzné nariadenia, ktoré nad rámec generálneho splnomocnenia v Ústave Slovenskej republiky a nad rámec zákona obmedzujú základné práva a slobody fyzických a právnických osôb.

č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, 2) obec uloží pokutu za správne delikty do výšky 6638,78 €, ak sa správneho deliktu dopustí právnická osoba alebo fyzická osoba - podnikateľ v zmysle zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení § 27b. Po preskúmaní na vec sa vzťahujúceho spisového materiálu prokurátor Okresnej prokuratúry dospel k záveru, že uvedené články VZN obce Markušovce boli v rozpore so zákonom, a to konkrétne s ustanovením § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a ustanovením § 32, § 33 ods. 1 zákona č. 131/2010 Z. z. o pohrebníctve. K prvému vytykávanému nedostatku (nezákonnosť článku XIX., bod 1.) prokurátor uviedol v odôvodnení právny názor, podľa ktorého „*plnenie povinností vyplývajúcich z VZN môžu kontrolovať iba tie orgány obce alebo tie subjekty, ktorým takéto právo dáva priamo zákonná úprava a vo VZN nemožno zmocniť ľubovoľný subjekt na výkon takejto činnosti. Vyplýva to zo samotnej podstaty VZN ako normatívneho aktu regionálnej povahy, teda právneho aktu s účinkami pôsobnosti v konkrétne vymedzenom regióne a voči konkrétne určeným subjektom a to hranicami obce, ktorého realizáciu a dodržiavanie je možné kontrolovať iba zákonom vymedzeným spôsobom. Úprava subjektov v článku XIX., bod 1 VZN, ktoré majú vykonávať kontrolu nad dodržiavaním VZN, bola preto prijatá nad rozsah zákonného zmocnenia. Uvedené je potrebné zvýrazniť napríklad aj tým, že napr. obecnej polícii toto právo kontroly prináleží podľa § 3 ods. 1 písm. e/ zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii a hlavnému kontrolórovi obce v zmysle § 18d ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Takéto zákonné zmocnenie však pre poverených pracovníkov obecného úradu chýba, nehovoriac o tom, že poverení zamestnanci obce podľa § 13 ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb. smú na základe poverenia starostu obce rozhodovať o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy len v rovine administratívnej, či pracovnej, nie však v oblasti kontrolnej, akú napríklad zákon priznáva nielen obecnej polícii, ak je zriadená, ale i hlavnému kontrolórovi obce.*“ Podľa právneho názoru prokurátora bola tak prijatá úprava mimo dovoleného rámca zákona a tým teda bola neprípustnou „tvorivou činnosťou“ samosprávy prijatej bez zákonného zmocnenia, resp. nad rozsah zákonného zmocnenia, čím sa dostala do rozporu s § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení. K druhému vytykávanému nedostatku (nezákonnosť článku XXI., bod. 1, 2.) prokurátor následne uviedol v odôvodnení, že „...aj keď s poukazom na ust. § 48 zákona o priestupkoch je možné dopustiť sa priestupku proti verejnému poriadku aj porušením všeobecne záväzného nariadenia obce, skutková podstata podľa osobitných zákonov má prednosť pred úpravou v zákone o priestupkoch... Sankčný postih za spáchanie správnych deliktov na úseku pohrebníctva pre fyzické osoby - podnikateľov a právnické osoby vyplýva zo znenia ust. § 33 ods. 1 zákona č. 131/2010 Z. z., ktoré postihujú protiprávne konania za porušenie povinností vyplývajúcich z uvedeného zákona. Pokuty v tomto prípade ukladá Úrad verejného zdravotníctva a sú príjmom štátneho rozpočtu. Ak teda obec vo VZN uvedie, že porušenie nariadenia právnickou osobou alebo fyzickou osobou oprávnenou na podnikanie bude postihnuté podľa zákona o obecnom zriadení bez toho, aby uviedla, že postih vyplýva aj zo zákona č. 131/2010 Z. z., je takáto úprava zmätočná...“ Ako možno vidieť, právny názor prokurátora Okresnej prokuratúry sa opiera predovšetkým o skutočnosť, že sankčný postih za spáchanie priestupkov na úseku pohrebníctva vyplýva zo znenia ustanovení § 32 zákona č. 131/2010 Z. z., ktoré postihujú protiprávne konania za porušenie povinností vyplývajúcich z uvedeného zákona.

Ďalším vzorovým príkladom nedostatkov vyskytujúcich sa v normotvorbe komunálnej samosprávy je prípad, ktorým sa zaoberal orgán ochrany práva iného druhu, a to Krajský súd Bratislava. In concreto, išlo o vec vedenú pod sp. zn. 6S/212/2013, v ktorej Krajský súd Bratislava rozhodoval na základe návrhu prokurátora Okresnej prokuratúry Malacky o súlade VZN mesta Malacky č. 7/2012 zo dňa 27.09.2012 o pravidlách času predaja v obchode a času prevádzky služieb na území Mesta Malacky s ustanovením § 4 ods. 3 písm. i) a § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Prokurátor Okresnej prokuratúry vo svojom návrhu poukazyval na to, že predmetné všeobecne záväzné nariadenie bolo prijaté v rozpore s právnymi predpismi, keďže mesto Malacky vo VZN uložilo v rozpore s ustanoveniami zákona o obecnom zriadení povinnosť prevádzkovateľom písomne požiadať o udelenie súhlasu mesta s osobitnou prevádzkovou dobou a založilo si tiež právo indivi-

duálne rozhodovať o predložených žiadostiach o schválenie osobitnej prevádzkovej doby. Krajský súd pri rozhodovaní tejto veci vychádzal zo skutočnosti, že podľa § 4 ods. 3 písm. i/ zákona č. 369/1990 Zb. obec pri výkone samosprávy najmä plní úlohy na úseku ochrany spotrebiteľa a utvára podmienky na zásobovanie obce; určuje nariadením pravidlá času predaja v obchode, času prevádzky služieb a spravuje trhoviská. Podľa § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. obec môže vo veciach územnej samosprávy vydávať nariadenia: nariadenie však nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, zákonmi, medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky, a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom. Krajský súd po prešetrení veci a po uskutočnenom dokazovaní dospel k záveru, že mesto Malacky nepostupovalo podľa relevantných zákonných ustanovení a VZN, ktoré bolo vydané, bolo v rozpore so zákonom č. 369/1990 Zb. Krajský súd vo svojom rozsudku v uvádzanej veci v tejto súvislosti zdôraznil, že oprávnenia mesta na úseku ochrany spotrebiteľa sú v § 4 ods. 3 písm. i) zákona č. 369/1990 Zb. vymedzené taxatívne. Mesto Malacky si preto sporným ustanovením predmetného nariadenia uzurpovalo právomoc, ktorá mu zo zákona nevyplýva, stanovovať udelenie súhlasu mesta s osobitnou prevádzkovou dobou individuálnym rozhodovaním, ktorú žiadny zákon neukladá⁹⁾. Z posudzovaného VZN mesta Malacky vyplývalo, že ustanovenia napadnutého VZN umožňovali primátorovi mesta vydávať individuálne právne akty v oblasti výkonu samosprávy, kde zákon č. 369/1990 Zb. umožňuje prijímať len normatívne právne akty - nariadenia, ktoré prijíma mestské zastupiteľstvo. Na základe uvedeného Krajský súd v Bratislave usúdil a skonštatoval, že *„neexistuje právna úprava, ktorou by obec bola zmocnená upravovať všeobecne záväzným nariadením podmienky živnostenského podnikania a ukladať podnikateľom povinnosti, prípadne obmedzenia. Na obce nebola zákonom prenesená štátna správa v tejto oblasti. Územná samospráva nemá normotvornú právomoc v oblasti realizácie práva na podnikanie. Pri určovaní pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb všeobecne záväzným nariadením ide výlučne o všeobecnú úpravu (VZN je právna norma vydávaná orgánom samosprávy vo veciach územnej samosprávy alebo prenesenej štátnej správy, ktorá je všeobecne záväzná pre všetky osoby a subjekty pôsobiace na území daného samosprávneho celku). Jediným orgánom obce, ktorý je podľa § 11 ods. 4 písm. g/ zákona o obecnom zriadení oprávnený určovať tieto pravidlá, je obecné zastupiteľstvo. S poukazom na povahu všeobecne záväzných nariadení, ako právnych noriem so všeobecnou záväznosťou na určitom území, zákon obecnému zastupiteľstvu nezveril rozhodovanie v individuálnych administratívno-právnych vzťahoch.“*

Zhrnutie

Normotvorba obce, jej proces a legislatívna úprava v Slovenskej republike je poznačená viacerými aplikačnými problémami, ako aj nedostatkami a nejednoznačnosťami prameniacimi z jej zákonných základov (zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení). Z hľadiska prakticko-aplikačných nedostatkov treba spomenúť predovšetkým nerešpektovanie ústavných obmedzení, ktoré zakotvuje Ústava Slovenskej republiky v čl. 2 ods. 3 a čl. 13. Významným je tiež problém spočívajúci v mylnom chápaní obsahu, rozsahu a následkov samosprávnej normotvornej kompetencie. Veľmi frekventovaným a opakujúcim sa pochybením v normotvornej praxi komunálnej samosprávy je tiež vydávanie všeobecne záväzných nariadení bez toho, aby bola na to obec výslovne splnomocnená v osobitnom zákone. V kapitole sme tiež poukázali na vydávanie všeobecne záväzných nariadení bez toho, aby bola na to komunálna samospráva výslovne splnomocnená v osobitnom zákone. Významné otázky, ktoré bude musieť v novej právnej úprave normotvorby miestnej samosprávy vyriešiť, sú tiež otázky prezumpcie znalosti lokálneho práva. Súčasné znenie normatívneho textu zákona o obecnom zriadení túto prezumpciu neobsahuje a ani len náznakom nespomína, že moment vyhlásenia všeobecne záväzného nariadenia má automaticky za následok vznik domnienky, podľa ktorej sa s nariadením oboznámil každý, koho sa týka. Jeden z našich návrhov na zdokonalenie právnej úpravy sa dotýka tiež legálneho precizovania pojmov nariadenie obce

⁹⁾ Platná právna úprava totiž neumožňuje mestu, aby rozhodovalo individuálnym právnym aktom o konkrétnom čase predaja či prevádzky služieb u konkrétného podnikateľa.

a uznesenie obce. Slabé a nedostatočné rozlišovanie týchto pojmov totiž v aplikačnej praxi vedie k vzniku sporného výkladu oprávnení starostu obce a pochybností o tom, či starosta môže pozastaviť výkon aj všeobecne záväzného nariadenia, ak sa domnieva, že odporuje zákonu alebo je pre obec zjavne nevyhodné tak, že ho nepodpíše v lehote 10 dní od ich schválenia obecným zastupiteľstvom.

Použitá literatúra:

- DRGONEC, J. 2012. *Ústava Slovenskej republiky: Komentár*. 3. preprac. a rozš. vyd. Šamorín: Heuréka, 2012. 1620 s. ISBN 80-89122-73-8
- HVIŠČ, O. 2015. *Tvorba práva na úrovni vyššieho územného celku*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015, s. 74-82. ISBN 978-80-8152-384-7.
- JESENKO, M. 2015. *Tvorba práva na úrovni obcí v podmienkach Slovenskej republiky*. In: Grant Journal. Roč. 4, č. 2, 2015, s. 35-39. ISSN 1805-0638.
- MADAR, Z. 2002. *Slovník českého práva*. 3. rozš. a podstatně přep. Praha: Linde Praha - Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2002, 1857 s. ISBN 80-7201-377-7
- KRÁL, R. 2017. *Poslanec obecného zastupiteľstva ako súčasť systému kontroly v územnej samospráve*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, s. 123-129. ISBN 978-80-8152-542-1.
- KRÁL, R. 2017. *Vybrané problémy prijímania uznesení obecného zastupiteľstva a ich dosah na výkon dobrej verejnej správy*. In: Justičná revue: časopis pre právnu teóriu a prax. Roč. 69, č. 4 (2017), s. 455-470. ISSN 1335-6461.
- OROSZ, L. - MAZÁK, J. 2004. *Obce a samosprávne kraje v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Košice: Mayor Group, 2004. 319 s. ISBN 80-969128-0-1.
- PROCHÁZKA, R. - KÁČER, M. 2013. *Teória práva*. Bratislava: C. H. Beck, 2013. 290 s. ISBN 978-80-89603-14-5.
- SVÁK, J. a kol. 2012. *Teória a prax legislatívy*. 3. rozš. vyd. Žilina: Eurokódex, 2012. 440 s. ISBN 978-80-89447-65-7.
- TEKELI, J. 2012. *Tvorba a vydávanie všeobecne záväzných nariadení a vnútorných predpisov obcí*. In: Právo pre ROPO a obce v praxi. Roč. 5, č. 9, 2012, s. 19-24. ISSN 1337-7523
- TEKELI, J. 2012. *Tvorba a vydávanie všeobecne záväzných nariadení a vnútorných predpisov obcí (II.)*. In: Právo pre ROPO a obce v praxi. Roč. 5, č. 10, 2012, s. 13-18. ISSN 1337-7523
- TEKELI, J. 2012. *Tvorba a vydávanie všeobecne záväzných nariadení a vnútorných predpisov obcí (III.)*. In: Právo pre ROPO a obce v praxi. Roč. 5, č. 11, 2012, s. 9-14. ISSN 1337-7523
- TEKELI, J. - HOFFMANN, M. 2014. *Zákon o obecnom zriadení: Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer. 773 s. ISBN 978-80-8168-034-2
- VRABKO, M. a kol. 2012. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2012. 453 s. ISBN 978-80-89603-03-9.
- VRABKO, M. a kol. 2013. *Správne právo procesné : Všeobecná časť*. Bratislava: C. H. Beck, 2013. 278 s. ISBN 978-80-89603-13-8.

Legislatívne zdroje:

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

Zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Legislatívne pravidlá vlády Slovenskej republiky (schválené uznesením vlády Slovenskej republiky zo 4. mája 2016 č. 164).

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 70/97.

Financovanie komunálnej samosprávy

Lukáš Cívik

Priblížiť finančný systém komunálnej (miestnej) samosprávy na Slovensku nemožno bez povedomia o reformách verejnej správy na našom území po roku 1989. Každá zmena systému verejnej správy má priamy alebo nepriamy vplyv na výkon komunálnej samosprávy, jej kompetenčný rámec a spôsob financovania. V zásade môžeme identifikovať tri vývojové etapy resp. reformy financovania miestnej územnej samosprávy na Slovensku po roku 1989. Prvotný systém financovania obcí a miest spadá medzi roky 1990-2001, potom prichádza prípravné/prechodné obdobie (2002-2004) a posledné - etapa vytvorenia súčasného spôsobu financovania miestnych samospráv - začína od roku 2005 a trvá dodnes. Každé obdobie kládlo na slovenské mestá a obce iné výdavkové nároky, čomu sa muselo prispôbiť aj ich financovanie.

Na základe tohto vývoja sa vyprofiloval súčasný systém, ktorý sa vyznačuje širokou diverzifikáciou príjmovej základne obcí a miest. V rozpočtoch slovenskej samosprávy na komunálnej úrovni tak môžeme identifikovať daňové a nedaňové príjmy, dotácie a transfery od orgánov verejnej správy alebo od ostatných obcí, miest alebo samosprávnych krajov. Okrem toho obce i mestá hojne využívajú kapitálové financovanie. Dnešný systém a legislatívne pravidlá pripúšťajú tiež možnosť čerpať finančné prostriedky z návratných zdrojov (úvery, pôžičky, leasing). Táto široká paleta finančných zdrojov obcí a miest sa však nevytvorila jediným zákonom a v jednom momente. Predchádzal tomu pomerne turbulentný vývoj, v ktorom sa odrážal dominantný politický prúd, ekonomická situácia krajiny a predstavy ústrednej vlády o tom, aké úlohy majú obce a mestá pri svojej činnosti zabezpečovať. Odhliadnuc od domácich politických a hospodárskych podmienok, vplývalo na kreovanie finančného systému územnej samosprávy aj členstvo Slovenska v Európskej únii, aproximácia jej dokumentov (napr. Európska charta miestnej samosprávy) a uplatňovanie princípov subsidiarity.

1 Vývoj financovania komunálnej samosprávy na Slovensku od roku 1990

Počas prvej etapy reformy verejnej správy na Slovensku (1990-1996) boli položené inštitucionálne základy demokratickej územnej samosprávy. Vznikol duálny, oddelený model verejnej správy, v ktorom koexistovali popri sebe štátna správa a územná samospráva reprezentovaná, na komunálnej úrovni obcami a mestami. Toto obdobie je tiež charakteristické vysokou centralizáciou verejných financií, o ktorých iba vo výnimočných prípadoch nerozhodovala centrálna vláda. Územná samospráva (obce a mestá) bola financovaná prostredníctvom účelových dotácií z centrálného rozpočtu a jej finančná samostatnosť bola minimálna.

Nasledujúce kroky pri reforme verejnej správy sú ovplyvnené výmenou politických elít. V ďalšom období sa začala systematická príprava dokumentov a koncepcií¹, ktoré mali za úlohu zreformovať systém verejnej správy na Slovensku, s výrazným dopadom na územnú samosprávu. Komunálna samospráva v tomto období naplňovala svoj rozpočet daňovými a nedaňovými príjmami, dotáciami, grantmi, prostriedkami z predaja majetku a prípadnými úvermi. Pre obce boli najvýznamnejším zdrojom prostriedkov daňové príjmy (40%). Vlastné obecné daňové príjmy tvorili približne 15% z celkových príjmov obce (Nižňanský, Valentovič, 2004).

Daňové príjmy sa delili na dve kategórie, podľa toho odkiaľ pochádzajú – prvú kategóriu tvorili miestne dane a poplatky (vlastné daňové príjmy) a druhú podielové dane. Od roku 1993 patrí celý výnos dane z nehnuteľností medzi príjmy obce. Daň z nehnuteľností najprv zdaňovala len pozemky a stavby, ale od roku 1997 sa ňou zdaňujú i byty. Podielové dane sa vyznačujú tým, že obce a mestá participujú na ich celoštátnom výnose v presne stanovenom pomere, prípadne je určený iný prerozdelený mechanizmus.

¹ Napríklad *Stratégia reformy verejnej správy SR, Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy Slovenskej republiky*

Pre prvé obdobie (1990-2001) financovania územnej samosprávy na miestnej úrovni je charakteristické, že bolo každý rok ošetrené v zákone o štátnom rozpočte. Každoročne sa prostredníctvom štátneho rozpočtu určovala výška dotácií obciam ako aj podiel na celoštátnych daniach. Viktor Nižňanský a kol. (2014) sumarizujú jednotlivé celoštátne dane, na ktorých v určitom pomere participovala aj miestna územná samospráva. Počas rokov 1991-1992 dostávali obce 13% z celoštátneho výnosu dane zo mzdy a 18,5% z poľnohospodárskej dane z objemu miezd a odmien. V roku 1993 patrilo obciam podľa zákona o štátnom rozpočte 70% z celoštátneho výnosu dane z príjmov fyzickej osoby zo závislej činnosti. Ďalšia zmena v podielových daniach počas prvej etapy nastala v roku 1994 a daný systém pretrval až do roku 2001. Od roku 1994 sa určili celkovo tri podielové dane, z ktorých výnosov sa časť stala príjmom obcí. Počas tohto obdobia sa často menil podiel obcí na výnose z podielových daní.

Ďalšia markantná zmena, ktorá sa priamo dotkla financovania komunálnej samosprávy na Slovensku, bolo vytvorenie druhej úrovne územnej samosprávy – vyšších územných celkov (ďalej ako VÚC). Vznik regionálnych samospráv spôsobil pomerne revolučné prerozdelenie právomocí, zodpovednosti a financií medzi jednotlivé zložky verejnej správy (štátnu správu – VÚC - obce). Bolo nevyhnutné dostatočne finančne pripraviť obe úrovne územnej samosprávy na výkon nových kompetencií v originálnej i prenesenej pôsobnosti. Počas rokov 2002-2004 došlo k značnému transferu kompetencií na obce, čo logicky viedlo k zvýšeniu ich výdavkov. Systém financovania komunálnej samosprávy sa však výrazne nezmenil a nedostatočné vlastné príjmy dorovnávala centrálna vláda dotáciami zo štátneho rozpočtu. Pred druhou etapou decentralizácie verejnej správy boli štátne dotácie primárne použité na financovanie prenesených (delegovaných) kompetencií. Zmeny nastali len v dotačnom systéme – pôvodný dotačný systém sa rozšíril o tzv. decentralizačnú dotáciu, ktorou boli financované prenesené kompetencie v rámci decentralizácie kompetencií z miestnej štátnej správy na územnú samosprávu (Žárska, Kozovský, 2008).

Kvantitatívny nárast kompetencií v období 2002-2004 si vyžiadala zásah štátu, ktorý dotoval prostriedkami z centrálného vládneho rozpočtu aj výkon ich samosprávnych pôsobností. Ako príklad takýchto dotácií možno uviesť dotácie, ktoré štát poskytoval v roku 2004. Išlo o trojicu dotácií, a to:

- I. dotácia na výkon samosprávnych funkcií;
- II. dotácia na mestskú verejnú dopravu (ďalej ako MHD);
- III. dotácia na výkon samosprávnych funkcií v oblasti školstva.

Dotácia na výkon samosprávnych funkcií (I.) bola určená obciam s populačnou veľkosťou nepresahujúcou hranicu tritisíc obyvateľov. Išlo o dotácie obciam, aby mohli plniť najzákladnejšie úlohy stanovené priamo zákonom. Táto dotácia nebola prísne účelovo viazaná a o jej použití rozhodovala obec nezávisle.

Dotácia na mestskú verejnú dopravu (II.) bola určená piatim veľkým mestám (Banskej Bystrici, Bratislave, Košiciam, Prešovu a Žiline), ktoré predstavovali tiež centrá zamestnanosti. Dotácie do MHD boli určené na čiastkové krytie vybavenia MHD a úhradu jej prevádzkových nákladov.

Dotáciu na výkon samosprávnych funkcií v oblasti školstva (III.) využívali všetky obce, ktoré zabezpečovali výkon samosprávnych funkcií na úseku základného školstva, ktoré po reforme kompetenčného rámca prešlo pod správu komunálnej samosprávy.

Zásadným medzníkom pre financovanie obcí a miest na Slovensku bol rok 2005, kedy sa pristúpilo k aplikovaniu fiškálnej decentralizácie v oblasti príjmov. Počas rokov 2002, 2003 a 2004 sa určili výdavkové oblasti (decentralizácia výdavkov) obcí, vychádzajúce z nového prerozdelenia kompetencií medzi obce, VÚC a štátnu správu. Následne v roku 2005 došlo k rozšíreniu a diverzifikácii príjmových oblastí obcí (decentralizácia príjmov), ktoré mali byť dostatočne výnosné na to, aby mohli obce vhodne naplňať svoje poslanie. „Zmyslom fiškálnej decentralizácie bolo nahradenie transferov – dotácií zo štátneho rozpočtu do rozpočtov obcí a VÚC na výkon ich originálnych kompetencií daňovými príjmami, o ktorých použití majú samosprávy právo rozhodovať celkom samostatne“ (Medved

a kol., 2011, s. 160). Obciam sa otvorili nové možnosti, ako získať finančné prostriedky do svojich rozpočtov. Na obce sa však tiež preniesla vyššia samostatnosť a zodpovednosť za tvorbu finančných zdrojov. Za rozhodujúce sa považovali daňové príjmy, pretože predstavujú najvýznamnejší a najstabilnejší zdroj príjmov verejných rozpočtov. Zmeny nastali v delbe daňovej právomoci a daňového určenia medzi jednotlivé vládne úrovne.

Základom decentralizácie príjmov komunálnej samosprávy sa stali zákony a nariadenie vlády Slovenskej republiky, ktoré v zásadnej miere determinujú spôsob financovania slovenských obcí a miest. Zákon č. 582/2004 Zbierky zákonov (ďalej ako Z. z.) o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady modifikoval miestne poplatky a zaviedol inštitút miestnych daní. Okrem miestnych daní obec ukladá miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Tieto dane sa považujú za vlastné zdroje územnej samosprávy a ich výšku reguluje obec formou všeobecne záväzného nariadenia. Pre miestnu samosprávu má nezastupiteľný význam daň z nehnuteľností, ktorá prispieva do rozpočtu najvyššou čiastkou zo všetkých miestnych daní a poplatkov. Zároveň je aj daňou s najprogressívnejším rastom výnosov zo všetkých miestnych daní zverených územnej samospráve.

Na tento zákon nadväzuje zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Tento zákon môžeme považovať za základný prvok financovania miestnej územnej samosprávy, pretože vymedzuje najdôležitejšie aspekty a pravidlá pre financovanie obcí a miest. Predmetom úpravy zákona č. 583/2004 je definovanie hlavných pojmov (rozpočet obce, príjmy a výdavky obce, rozpočtový proces) a pravidiel rozpočtového hospodárenia.

Ďalším z prameňov fiškálnej decentralizácie na Slovensku je zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Tento zákon určil daň z príjmu fyzických osôb (ďalej ako DPFO) ako jedinú podielovú. Určením iba jednej podielovej dane sa sledovalo viacero cieľov. V prvom rade sa predpokladal dynamický rast tejto dane a jej výber je relatívne rovnomerne rozložený v priebehu kalendárneho roku. Zároveň je táto daň miestne určiteľná a zavedením jedinej podielovej dane sa zjednodušil systém prerozdeľovania prostriedkov medzi rôzne vládne úrovne. Ako jeden z posledných dôvodov tohto kroku, definuje dôvodová správa zmenu určenia konkrétnej čiastky prislúchajúcej obciam a prechod na prerozdeľovanie výnosu z dane vopred stanoveným koeficientom, podľa premenlivých veličín na základe štatistických údajov, čo vylučuje subjektívnosť pri rozhodovaní a súčasne eliminuje prípadné politické vplyvy.

Štvrtým významným právnym predpisom bolo rekonštruované nariadenie 668/2004 Z. z., ktoré stanovilo presné kritériá pri rozdeľovaní výnosu dane medzi jednotlivé úrovne územnej samosprávy. Prerozdeľovací koeficient sa od roku 2005 už niekoľkokrát zmenil podľa aktuálnych potrieb centrálnej vlády, nie podľa potrieb územnej samosprávy. Tento prístup je zreteľný najmä počas ekonomickej recesie, kedy si centrálna vláda „odkrojila“ väčšiu časť z celoštátneho výnosu podielovej dane, na úkor územnej samosprávy.

Nový systém financovania územnej samosprávy mal viesť k stabilizácii príjmov na dlhšie časové obdobie a umožňuje postupný prechod na viacročné finančné plánovanie. Zároveň sa uplatnením fiškálnej decentralizácie zvýšila transparentnosť hospodárenia s financiami a spravodlivosť pri prerozdeľovaní zdrojov štátneho rozpočtu. V súčasnosti sa systém financovania obcí a miest na Slovensku nachádza v tretej vývojovej etape. Jej počiatok môžeme zasadiť do roku 2005, keď sa pristúpilo k aplikácii fiškálnej decentralizácie a bol vytvorený dnešný systém financovania miestnej územnej samosprávy, ktorý s menšími úpravami funguje dodnes.

Medzi posledné najvýraznejšie zásahy do financovania obcí a miest na Slovensku môžeme zaradiť zmenu podielu miestnej územnej samosprávy na celoštátnom výnose z podielovej dane (2016) a zavedenie miestneho poplatku za rozvoj (účinný od 1.1. 2017).

2 Systém financovania obecných/mestských rozpočtov

Nevyhnutným znakom miestnej samosprávy je jej finančná autonómia, ktorá je však len relatívna, pretože financovanie municipalít je značne naviazané na vyššie vládne úrovne, najmä na tú najvyššiu, ktorou je štátny rozpočet (Buček a kol. 2010). Na jednej strane miestna samospráva dostáva v rôznych formách podiel na prostriedkoch zhromažďovaných a spravovaných vyššími úrovňami a na strane druhej, značná časť prostriedkov jej plynie z miestnych daní a príjmov z vlastných aktivít. Na plnenie všetkých úloh je okrem majetku obcí dôležitý aj finančný systém, ktorý je subsystémom verejných financií. Finančný systém obce by mala byť vyvážená a kompaktná sústava finančných zdrojov, prostredníctvom ktorých môžu orgány municipálnej samosprávy dosahovať plnenie cieľov sociálno-ekonomického rozvoja obce a realizovať svoje úlohy a kompetencie.

V odbornej terminológii je finančný systém miestnej samosprávy označovaný aj ako municipálny finančný systém. Takýto finančný systém je tvorený (Hamalová, Belajová, 2010):

- I. finančnými prostriedkami - rozpočtovými finančnými prostriedkami, mimorozpočtovými finančnými prostriedkami, rozpočtovými prostriedkami organizácií obce alebo mesta;
- II. finančnými vzťahmi - ku štátu, VÚC a rozpočtovými, príspevkovými organizáciami, ktoré si obec alebo mesto zriadili.

Vychádzajúc zo zákona č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy môžeme medzi príjmy rozpočtov obcí a miest zaradiť:

- výnosy miestnych daní a poplatkov podľa osobitného predpisu;
- nedaňové príjmy z vlastníctva a z prevodu vlastníctva majetku obce a z činnosti obce a jej rozpočtových organizácií podľa tohto alebo osobitného zákona;
- úroky a iné príjmy z finančných prostriedkov obce;
- sankcie za porušenie finančnej disciplíny uložené obcou;
- dary a výnosy dobrovoľných zbierok v prospech obce;
- podiely na daniach v správe štátu podľa osobitného predpisu;
- dotácie zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok a dotácie zo štátnych fondov;
 - ďalšie dotácie zo štátneho rozpočtu v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok;
- účelové dotácie z rozpočtu vyššieho územného celku alebo z rozpočtu inej obce na realizáciu zmlúv podľa osobitných predpisov;
- prostriedky z Európskej únie a iné prostriedky zo zahraničia poskytnuté na konkrétny účel;
- iné príjmy ustanovené osobitnými predpismi.

Okrem toho medzi príjem rozpočtu miest a obcí na Slovensku ďalej patria:

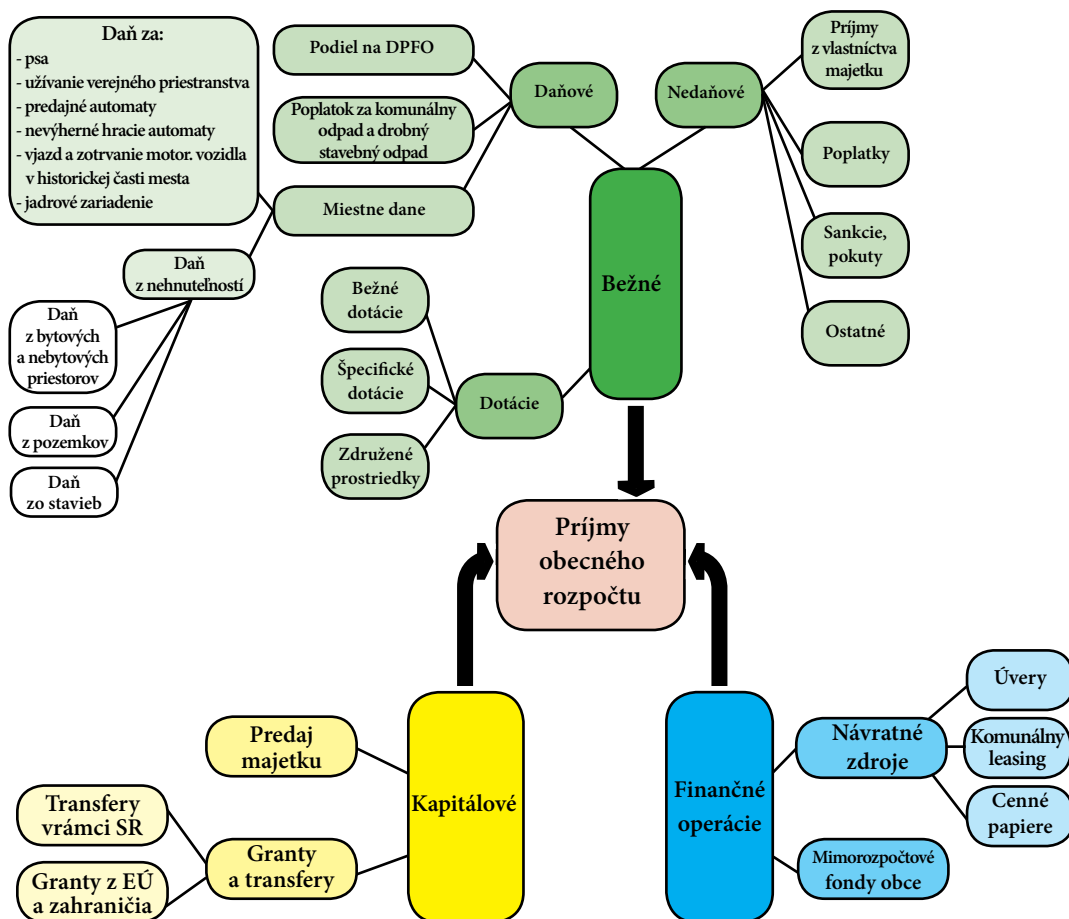
- prostriedky mimorozpočtových peňažných fondov;
- prostriedky získané z rozdielu medzi výnosmi a nákladmi z podnikateľskej činnosti po zdanení;
- návratné zdroje financovania;
- združené prostriedky.

Miestna samospráva zostavuje rozpočet ako bežný, ktorý je bilanciou bežných príjmov a bežných výdavkov zostavovaný spravidla na jedno rozpočtové obdobie (kalendárny rok) a kapitálový, ktorý má predovšetkým investičnú (kapitálovú) povahu a sú v ňom zachytené príjmy a výdavky týkajúce sa dlhšieho obdobia, než je jeden rozpočtový rok. Z toho hľadiska budeme postupovať v súlade so zákonom č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ktorý delí zdroje obecných rozpočtov na 3 základné skupiny, podľa toho z akej príjmovej oblasti pochádzajú:

1. Bežné príjmy;
2. Kapitálové príjmy;
3. Finančné operácie².

Príjmová základňa obecných rozpočtov sa podľa zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy člení na dané 3 oblasti. Jednotlivé oblasti sú deliteľné na menšie subkategórie, ktoré združujú jednotlivé príjmové zdroje vymedzené legislatívou. Toto delenie zachytáva schéma 1.

Schéma 1: Rozdelenie príjmov obecného rozpočtu podľa rozpočtovej ekonomickej klasifikácie a legislatívneho vymedzenia



Zdroj: vlastné spracovanie

2.1 Bežné príjmy

Pod kategóriou bežných príjmov chápeme každoročne sa opakujúce príjmy. Ich výška sa dá ľahšie odhadnúť a naplánovať. Bežné príjmy slúžia na pokrytie bežných (obligatórných) výdavkov. Tie sú tvorené výdavkami do oblastí na zabezpečenie základného chodu územnej samosprávy a na prenesený výkon kompetencií zo štátnej správy. Bežné príjmy sa vnútorne členia na príjmy:

- Daňové;
- Nedaňové;
- Dotácie.

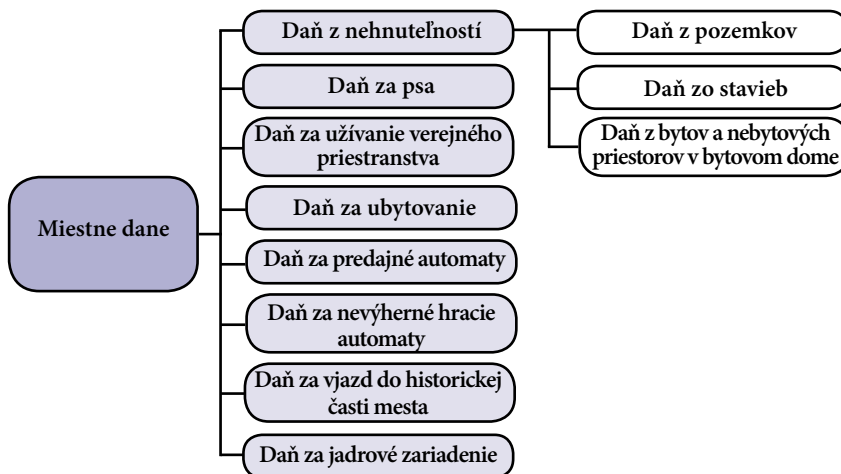
²⁾ Finančné operácie nie sú de facto súčasťou príjmov a výdavkov rozpočtu, no na základe spracovania finančného a rozpočtového výkazníctva sa radia do príjmovej zložky rozpočtu podľa rozpočtovej klasifikácie.

Z pohľadu fiškálnej decentralizácie sú autonómne príjmy obecného rozpočtu tie, o ktorých vyberaní a výške rozhoduje obec samostatne. V podmienkach Slovenska sú takýmto príjmom bežné daňové príjmy, majúce charakter miestnej dane. Miestnou daňou nazývame daň, pri ktorej môže miestna samospráva samostatne určiť daňové sadzby aj daňový základ a výnos z tejto dane môže použiť na základe svojho uváženia nezávisle. Z uvedeného vyplýva že, hlavnou črtou miestnych daní je fakultatívnosť, to znamená, že obec sa môže na základe zákona rozhodnúť o ich vyberaní. Vychádzajúc zo zákona č. 582/2004 o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady a zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy môžeme rozdeliť daňové príjmy do nasledujúcich skupín:

- I. Miestne dane;
- II. Poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady;
- III. Podiel na dani z príjmu fyzických osôb.

Základné legislatívne vymedzenie miestnych daní (I.) priznáva miestnej územnej samospráve možnosť vyberať daň z nehnuteľností, za psa, využívanie verejného priestranstva, ubytovanie, predajné automaty, nevýherné hracie automaty, jadrové zariadenie a za vjazd vozidla do historickej časti mesta. Navyše samotná daň z nehnuteľností zahŕňa 3 ďalšie dane: daň z pozemkov, daň zo stavieb a daň z bytov a nebytových priestorov v bytovom dome. Pre lepšiu predstavu a prehľadnosť sú miestne dane na Slovensku znázornené v schéme 2.

Schéma 2: Klasifikácia miestnych daní na Slovensku podľa aktuálne platnej legislatívy



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe zákona 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

Miestne dane sa pokladajú za vlastný príjem obce. Výška získaných finančných prostriedkov, ktoré sa prostredníctvom miestnych daní odvedú do rozpočtu obce, odráža špecifické podmienky a situáciu jednotlivých obcí a miest.

Daň z nehnuteľností predstavuje najstabilnejšiu a najvýznamnejšiu časť vlastných príjmov slovenských obcí. Je priamou majetkovou daňou a predstavuje možnosť zohľadnenia miestnych podmienok. Schvaľuje sa prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia (ďalej ako VZN) a môže sa vzťahovať na celé územie alebo na špecifické časti (napr. historickú časť). Celý výnos dane z nehnuteľností je príjmom rozpočtu obce alebo mesta. Zákon č. 582/2004 upravil základné aspekty³ dane z nehnuteľností a prispel k posilneniu postavenia územnej samosprávy v oblasti finančnej samostatnosti. Zákon zadefinoval základné pravidlá a podrobnejšiu špecifikáciu ponechal v kompetenciách jednotlivých územných samospráv.

³⁾ Predmet dane, základ dane, sadzbu dane, výpočet dane a daňovníka.

Správu dane teda vykonáva obec/mestá a zdaňovacím obdobím je kalendárny rok. Daň z nehnuteľností sa skladá z dane z pozemkov, dane zo stavieb a dane z bytov a nebytových priestorov v bytovom dome. Predmetom *dane z pozemkov* sú pozemky na území obce/mesta. Základ dane z pozemkov je hodnota pozemku vynásobená výmerom pozemku v m² a hodnoty pôdy za 1 m². Zákonom stanovená základná ročná sadzba dane, ktorú ale obec/mesto prostredníctvom VZN môže zvýšiť alebo znížiť, je 0,25%. Obec/mesto sú však obmedzené, tým že ročná sadzba dane z pozemkov nesmie presiahnuť limity stanovené v zákone. Konečná výška dane z pozemkov sa vypočíta ako súčin základu dane a ročnej sadzby dane. *Daň zo stavieb* je uvalená na stavby na území obce/mesta. Základom dane zo stavieb je výmera zastavanej plochy v m² vrátane každého začatého m² zastavanej plochy. Zákon stanovuje ročnú sadzbu dane na úrovni 0,033 eur za každý aj začatý m² zastavanej plochy. Túto sadzbu môže správca dane (obce/mestá) prijatím VZN znížiť alebo zvýšiť pre jednotlivé druhy stavieb podľa miestnych podmienok. Vynásobením ročnej daňovej sadzby a základu dane sa vypočítava daň zo stavieb. Základom *dane z bytov a nebytových priestorov v bytovom dome* je výmera podlahovej plochy v m². Pri tejto dani je daňovníkom vlastník alebo správca bytu alebo nebytového priestoru v bytovom dome. Obec/mesto môže pre svoje jednotlivé katastrálne oblasti stanoviť rozdielne sadzby dane s prihliadnutím na miestne podmienky. Zvýšenie alebo zníženie sadzby dane je podmienené prijatím VZN. Zákon stanovuje, že ročná sadzba dane, ktorú si môžu obce/mestá upraviť, je 0,033 eur za každý začatý m² podlahovej plochy bytu alebo nebytového priestoru. Výpočet dane z bytov a nebytových priestorov prebieha na základe súčinu základu dane a ročnej sadzby dane.

Stanovenie sadzby dane pri *dani za psa* priznáva zákon výlučne do kompetencie obce/mesta, pričom predmetom dane je pes starší ako 6 mesiacov chovaný fyzickou osobou alebo právnickou osobou. Obec/mesto ustanoví VZN sadzbu dane, prípadne rôzne sadzby dane podľa určených kritérií spojených s predmetom dane, prípadné oslobodenia od dane alebo zníženia dane. Na príklade dane za psa sa dá výborným spôsobom ilustrovať fakultatívnosť (dobrovoľnosť) slovenských miestnych daní. Právna úprava dáva miestnej územnej samospráve možnosť (nie však povinnosť – okrem poplatku za komunálny odpad) zaniest niektoré dane. Jednotlivé obce a mestá samostatne a nezávisle rozhodujú či jednotlivé dane na svojom území zavedú a budú ich aj vyberať. 99,9% slovenských miest a obcí vyberá všetky prípustné miestne dane, ale napríklad obce Mútne (okres Námestovo) v roku 2017 zrušila daň za psa na svojom území.

Predmetom *dane za užívanie verejného priestranstva* je osobitné užívanie verejného priestranstva. Obec/mesto ustanoví VZN miesta, ktoré sú verejnými priestranstvami, osobitné spôsoby ich užívania, sadzbu dane, prípadne rôzne sadzby dane podľa určených kritérií alebo počas podujatí konaných na území obce/mesta, náležitosti oznamovacej povinnosti, prípadné oslobodenia od tejto dane alebo zníženia dane. Sadzbu dane za užívanie verejného priestranstva určí zastupiteľstvo obce/mesta v eurách za každý aj začatý m² osobitne užívaného verejného priestranstva za každý aj začatý deň.

Zdaňovanie ubytovacích zariadení je zmyslom *dane za ubytovanie*. Daňovníkom je osoba, ktorá v zariadení prenocuje a základom dane je počet prenocovaní. Obec/mesto určuje sadzbu dane v eurách na osobu. Obec/mesto môže VZN ustanoviť rôznu sadzbu dane pre ich časti alebo pre jednotlivé katastrálne územia.

Predmetom *dane za predajné automaty* sú prístroje a automaty, ktoré vydávajú tovar za odplatu a sú umiestnené v priestoroch prístupných verejnosti. Obdobne ako pri predchádzajúcej dani, aj v tomto prípade si každá obec a mesto môže stanoviť vlastnú sadzbu dane, prípadne rôzne sadzby dane podľa stanovených kritérií.

Výnos z *dane za nevýherné hracie automaty* predstavuje vlastný príjem miestnych rozpočtov. Prevádzkovateľ elektronických alebo mechanických hracích zariadení platí daň za každý jeden nevýherný hrací prístroj. Obec/mesto samostatne rozhoduje o výške sadzby dane, prípadne o oslobodení alebo znížení dane.

Pri *dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta* je daňovníkom fyzická alebo právnická osoba, ktorá je držiteľom motorového vozidla vstupujúceho a zotrvávaného v his-

torickej časti mesta. Sadzba dane je určená mestom za motorové vozidlo a každý aj začatý deň vjazdu a zotrvania v historickej časti mesta.

Poslednou daňou spadajúcou v slovenských podmienkach do miestnych daní je *daň za jadrové zariadenie*. Základom dane je výmera katastrálneho územia obce/mesta v m², ktoré sa nachádza v oblasti ohrozenej jadrovým zariadením. Sadzba dane je stanovená v obciach/mestách, kde sa zastavané územie alebo jeho časť nachádza v oblasti ohrozenia jadrovým zariadením v pásme do 1/3 polomeru oblasti ohrozenia 0,0039 eur za m², nad 1/3 polomeru a do 2/3 polomeru 0,0013 eura za m² a nad 2/3 polomeru 0,0006 eura za m². Daň sa teda vypočíta ako súčin výmeru zastavanej časti katastra obce/mesta a jeho príslušnosti k jednotlivému polomeru ohrozenia. Postupnou zmenou legislatívy sa zmenšovala oblasť ohrozenia z pôvodných 30 kilometrov na 25 kilometrov. Táto hranica sa ešte dodatočne zmenšila a v súčasnej dobe je na úrovni 21 kilometrov polomeru ohrozenia.

Jedinečné postavenie v príjmovej časti obecného rozpočtu má poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (II.). Všetkým slovenským obciam a mestám zo zákona vyplýva povinnosť zaviesť tento poplatok ako obligatórnu platbu (Kubicová, 2009). Poplatok za komunálny odpad v rozpočtovaní slovenských obcí/miest spadá do kategórie daňových príjmov i keď názov evokuje skôr príslušnosť k poplatkom. Sadzba poplatku je stanovená zákonom č. 582/2004 Z. z. a odráža jednotkový objemu odpadu a časové hľadisko⁴. Obec/mesto môže ustanoviť výšku sadzby poplatku v danom rámci vzhľadom na vlastné náklady spojené so zberom a odvozom komunálneho odpadu a zároveň má právo znížiť alebo odpustiť poplatok. V jednotlivých prípadoch môže obec znížiť poplatok aj pod najnižšiu zákonom stanovenú sadzbu. Výnos z poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady je fixne určený na krytie a zabezpečenie zberu, odvozu a spracovania komunálneho odpadu a drobných stavebných odpadov.

Podiel na dani z príjmu fyzických osôb (III.) je posledným typom bežného daňového príjmu obcí a miest v SR. Slovenská právna úprava ho radí do skupiny vlastných príjmov. Finančné prostriedky pochádzajúce z prerozdelenia výnosu tejto podielovej dane predstavujú významnú časť príjmov rozpočtov obcí a miest. Podielová daň je príjmom štátneho rozpočtu a následne sa podľa vopred stanoveného percentuálneho podielu prerozdelí medzi rozpočty miestnej a regionálnej samosprávnej úrovne. Potom dochádza k sekundárnemu prerozdeleniu na základe koeficientu, ktorý obsahuje viaceré premenné. Na príjmoch pochádzajúcich z DPFO participuje regionálna a miestna územná samospráva v presne stanovenom pomere. Pôvodne na jej výnose participovala centrálna úroveň a samospráva v presne určenom pomere, no od roku 2016 plynie celý výnos z DPFO do rozpočtu územnej samosprávy. Zmeny pri rozdeľovaní výnosu z DPFO v jednotlivých obdobiach zachytáva tabuľka 1.

Tabuľka 1: Rozdelenie výnosu DPFO pre miestnu samosprávu v rokoch v percentách (%) podľa legislatívneho vymedzenia

Rok	Podiel DPFO pre miestnu územnú samosprávu (%)
2005 - 2010	70,3
2011	65,4
2014	67,0
2015	68,5
od 2016	70

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe Cívik, L.; Slovensko a fiškálna decentralizácia (2014) a zákona č. 337/2015 Z. z.

⁴⁾ Na základe objemu odpadu zákon stanovuje sadzbu najmenej 0,0033 eur a najviac 0,0531 eur za jeden liter alebo dm³ komunálnych odpadov alebo drobných stavebných odpadov alebo najmenej 0,0066 eur a najviac 0,1659 eur za jeden kilogram komunálnych odpadov alebo drobných stavebných odpadov. Časové hľadisko sa odráža na vyrubení sadzby najmenej 0,0066 eur a najviac 0,1095 eur za osobu a kalendárny deň (Zákon č. 582/2004 Z. z.).

Rekonštruované nariadenie vlády Slovenskej republiky 668/2004 Z. z. stanovilo presné sekundárne kritériá pre rozdeľovanie výnosu dane medzi subjekty v rámci jednej úrovni územnej samosprávy. V zásade sa vychádzalo z niekoľkých premenných, ktoré vplývajú na potenciálnu výšku výdavkov jednotlivých obcí a miest. Sekundárna redistribúcia finančných prostriedkov medzi konkrétno obce a mestá zohľadňuje tak demografické faktory (počet a štruktúru obyvateľov) ako aj špecifické premenné (nadmorskú výšku, veľkostnú kategóriu). Tento prerozdelený princíp má zaručiť spravodlivú distribúciu finančných prostriedkov z podielovej dane. Jednotlivé faktory majú v prípade miestnej územnej samosprávy nasledovnú váhu:

- 23 % podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce, z toho 57 % prepočítaný koeficientom nadmorskej výšky obce;
- 32 % podľa počtu obyvateľov obce s trvalým pobytom na území obce prepočítaného koeficientom v závislosti od zaradenia obce do veľkostnej kategórie;
- 40 % podľa počtu žiakov škôl a školských zariadení;
- 5 % podľa počtu obyvateľov obce, ktorí dovŕšili vek šesťdesiatdva rokov, s trvalým pobytom na území obce.

Pri všetkých premenných, ktoré pôsobia pri prerozdelení výnosu z dane pre obce a mestá sa vychádza z počtu obyvateľov, žiakov a dĺžky cestnej siete k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka. Ako sme už vyššie rozoberali, slovenská právna úprava zaraďuje podiel obcí na DPFO do vlastných príjmov obecného rozpočtu. Samospráve prináleží percentuálna časť na získanom podiele celoštátneho výnosu. Pokiaľ budeme pod pojmom vlastných príjmov chápať určitú možnosť alebo právomoc samosprávy reálne vplývať na výšku výnosov, tak zvolená úprava systému zdieľania sa svojou podstatou blíži k neúčelovej dotácii. Zhoduje sa to s medzinárodne využívanou kategorizáciou daňovej právomoci podľa Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (ďalej ako OECD), kedy v súčasnom nastavení by nemala byť podielová daň klasifikovaná ako vlastný príjem rozpočtov obcí a miest. Prax ukazuje, že výsledný podiel na DPFO býva zmenený aj bez súhlasu územnej samosprávy. Zároveň v prípade podielovej dane v podmienkach Slovenska platí, že podiel jednotlivých úrovní je daný legislatívne a zároveň sa neurčuje každoročne centrálnou vládou úrovňou. To prisudzuje miesto slovenskej podielovej dani v kategórii, ktorá sa však nespája s daňovou autonómiou a skôr naplňa podstatu neúčelovej dotácie.

Ako špecifikum právnej úpravy v prípade nastavenia zdieľania daní na Slovensku môžeme označiť garantovanie minimálnej hodnoty výnosu, ktorý patrí samospráve. V prvom roku aplikovania fiškálnej decentralizácie (2005) štát obciam garantoval minimálny výnos z podielovej dane na úrovni približne 33,5 mld. slovenských korún (1,11 mld. eur). Zároveň sa vláda zaviazala subvencovať a vyrovnávať prípadný možný výpadok výnosu z DPFO, ktorý vznikne na strane obcí a miest zmenou prerozdelenia pomeru. K tejto situácii došlo v roku 2010, kedy vláda znížila celkový pomer pre miestnu samosprávu takmer o 5%, čo sa snažila vyriešiť poskytnutím neúčelovej dotácie pre obce a mestá na vykrytie spôsobeného výpadku príjmov.

Ďalšiu časť bežných príjmov tvoria nedaňové príjmy. Skupinu príjmov označenú ako vlastné nedaňové príjmy charakterizuje skutočnosť, že práve túto oblasť príjmov dokážu obce a mestá ovplyvniť viac ako iné. Na jednej strane teda odrážajú aktivitu jednotlivých územných samospráv pri získavaní finančných prostriedkov, no sú determinované rozsahom vlastníckych práv k majetku. Slovenská právna úprava rozlišuje niekoľko základných druhov nedaňových príjmov, ktoré sú považované za vlastný príjem obecných rozpočtov (Mitaľová, Molitoris, 2006):

- I. Príjmy z vlastného podnikania;
- II. Poplatky;
- III. Sankcie a pokuty;
- IV. Ostatné nedaňové príjmy.

Slovenským obciam a mestám zo zákona č. 369/1990 o obecnom zriadení vyplýva možnosť samostatne hospodáriť so svojím majetkom. Zákon umožňuje obciam podnikáť a získavať prostriedky z vlastného podnikania (I.). Je v plnej kompetencii jednotlivých obcí a miest rozhodovanie o získaní a využití ta-

kýchto príjmov. V záujme získavania príjmov z podnikateľskej činnosti môžu slovenské obce a mestá založiť obchodnú spoločnosť, živnosť ako jediný akcionár alebo spoločník. Samostatne alebo spoločne s inými podnikateľskými subjektmi majú povolené vytvoriť novú spoločnosť, v ktorej vystupuje ako majoritný alebo minoritný vlastník. Podnikateľská činnosť poskytuje priestor na kooperáciu s inými obcami alebo mestami pri riešení problémových oblastí, kde zdroje konkrétnej obce nie sú dostatočné (Papcunová, 2010).

Príjmy z vlastného podnikania zahŕňajú zisk obcí a miest z viacerých činností. Prvým zdrojom príjmu obcí z vlastného podnikania je zisk z *obecných podnikov*. Tento doplnkový zdroj financovania vytvárajú obecné/mestské podniky. Súvisí s výškou poplatku za poskytované služby, ktoré sú obecnými/mestskými podnikmi sprostredkované obyvateľom. Potenciálne významným zdrojom príjmov môže predstavovať *podiel na zisku podnikov s majetkovým vkladom obce/mesta*. Zároveň predstavuje aj riziko v prípade nevhodne zvoleného subjektu. Obec aj mesto môže týmto spôsobom prísť o časť svojho vkladu v prípade bankrotu alebo záporným hospodárením podniku. *Prenájom* ziskava rozpočet obce alebo mesta významné finančné prostriedky. Okrem krátkodobého a dlhodobého prenájmu obecného/mestského majetku, sa využíva spolupráca so súkromným subjektom pri nakladaní s takýmto majetkom. Zvyčajne obec alebo mesto poskytne pozemok a infraštruktúru a súkromný subjekt uhradí náklady na realizáciu projektu. Finančné prostriedky, ktoré získa obec a mesto z *finančného investovania*, majú dve základné formy. Prvou je termínovaný vklad, kde je výnos závislý na výške úrokovej sadzby. Druhá formu predstavuje investícia do obchodovateľných cenných papierov, ktorá je zložitejšia a kladie zvýšené nároky na skúsenosti pracovníkov. Takto investované voľné prostriedky podliehajú na rozdiel od termínovaného vkladu vyššiemu riziku, ale aj vyššej výnosnosti.

Poplatky (II.) sa v zásade delia na dve skupiny. Prvou je skupina združujúca poplatky spojené s činnosťou samosprávy a druhá skupina má základ v zásade spoplatnenia úžitku zo spotreby. Vo veľkej miere platí pravidlo, že platiteľ poplatku za danú službu je súčasne aj jej spotrebiteľ. Táto skupina poplatkov sa využíva na financovanie miestnych statkov. Miestne statky zaisťuje buď obec sama, prostredníctvom vlastnej neziskovej organizácie alebo pomocou súkromného subjektu. Suma užívateľského poplatku plne závisí od rozhodnutia obce/mesta. Celková výška užívateľského poplatku zodpovedá cene za spotrebu mernej jednotky daného statku, ktorý občan využíva. V našich podmienkach je obligatórne stanovený poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. Ten však spadá do daňových príjmov. Posledná výraznejšia zmena vo finančnom systéme miestnej samosprávy sa dotkla práve poplatkov obcí a miest. Od roku 2017 môžu slovenské obce a mestá na svojom území alebo jeho časti vyberať miestny poplatok za rozvoj. Predmetom daného poplatku je plocha v nadzemnej časti stavby. Výška poplatku sa podľa zákona č. 447/2015 o miestnom poplatku za rozvoj je v rozmedzí 3 – 35 € za m². Pomerne zaujímavý je fakt, že výnos z tohto miestneho poplatku sa obcou alebo mestom použije na náhradu kapitálových výdavkov súvisiacich s danou stavbou (napr. na zariadenie pre deti, zariadenie poskytujúce sociálne, športové alebo kultúrne služby, zdravotnícke zariadenia, verejné parky, parkoviská, miestne komunikácie alebo verejnú technickú infraštruktúru).

Ďalšiu časť vlastných nedaňových príjmov slovenských obcí predstavujú sankcie a pokuty (III.), ktoré je obec a mesto oprávnené ukladať. Ich celkový výnos je náročné vopred stanoviť a predstavujú doplnkovú časť príjmovej zložky. Slovenské obce a mestá zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch oprávňuje pokutovať v blokovom konaní priestupky proti verejnému poriadku, občianskemu spolunažívaniu, poriadku v správe vykonávanej obcou, majetku. Najčastejšie sa na miestnej úrovni ukladajú sankcie za nedoplatky na miestnych daniach.

Ostatné nedaňové príjmy (IV.) predstavujú pre obce i mestá doplnkový a veľmi ťažko predvídateľný zdroj príjmov. *Dary* sú obec a mesto oprávnené získavať od iných subjektov. Samotná výška darovanej sumy je často závislá na tom, do akej miery je takýto dar odpočítateľnou položkou u darcov. *Výnosy z verejných zbierok* sú taktiež doplnkovým a nestabilným príjmom. Môžu prispieť k vyrovnaniu rozpočtu alebo k získaniu potrebných dodatočných finančných prostriedkov.

Bežné dotácie tvoria dotácie, granty a transfery, slúžiace na poskytovanie finančných prostriedkov z verejných rozpočtov vyšších vládnych úrovní (centrálne, krajská), na hradenie nákladov spojených s preneseným výkonom štátnej správy. Výdatnosť týchto príjmov súvisí s nutnosťou zabezpečovať

široké spektrum týchto kompetencií. Obce a mestá zbierajú, evidujú a odovzdávajú údaje ostatným orgánom verejnej správy. Ako protihodnotu im poskytuje štát finančné transfery na činnosti, ktoré sú z celospoločenského hľadiska dôležité.

Prvou skupinou sú bežné dotácie zo štátneho rozpočtu na úhradu nákladov preneseného výkonu štátnej správy, v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok a dotácie zo štátnych fondov. Tieto prostriedky sú účelovo viazané na vopred stanovený účel, na ktorý ich má príslušná obec alebo mesto využiť. V zásade ide o zabezpečenie vhodnej základnej úrovne v sociálnej oblasti, na prenesený výkon štátnej správy, dopravu, register občanov, stavebné úrady, školstvo, životné prostredie a matriky. Financie sa poskytujú na základe osobitých predpisov a výnosov konkrétnych ministerstiev. Špecifickým príkladom dotácií sú tie, ktoré slúžili na vyrovnanie výpadkov celkových príjmov z podielovej dane. Poslednú skupinu dotácií predstavujú finančné prostriedky zo štátneho rozpočtu na účet združenia obcí bez právnej subjektivity. Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení umožňuje obciam spolupracovať, pričom definuje možnosti spolupráce, napríklad na základe zmluvy uzavretej na účel uskutočnenia konkrétnej úlohy alebo činnosti, alebo na základe zmluvy o zriadení združenia obcí. Prostriedky zo štátneho rozpočtu prichádzajú na účet združenia alebo na samostatný účet. V tomto prípade nejde ale o mimorozpočtové príjmy. Vďaka metodickému usmerneniu (MFSR, 2014) vedú obce a mestá tento účtovný prípad v kapitole prijatý bežný transfer zo štátneho rozpočtu, ktorý je začlenený pod skupinu bežných domácich grantov a transferov.

2.2 Kapitálové príjmy

Kapitálové príjmy predstavujú každoročne sa neopakujúce finančné zdroje na pokrytie kapitálových výdavkov a vo veľkej miere predstavujú investíciu do rozvoja územia obce. Tieto finančné prostriedky bývajú jednorazové a pochádzajú z rôznych zdrojov. Typickým príkladom kapitálových príjmov miestnej územnej samosprávy sú príjmy pochádzajúce z predaja obecného/mestského hmotného a nehmotného majetku, ktorý je priamo v ich vlastníctve alebo nimi zriadených akciových spoločností. Druhým prípadom sú kapitálové príjmy z grantov a transferov od ostatných subjektov verejnej správy. Tieto prostriedky sú určené na rozvoj jednotlivých oblastí komunálnej politiky a poskytujú sa prostredníctvom štátneho rozpočtu, štátnych fondov, rozpočtov VÚC a z rozpočtu Európskej únie (ďalej ako EÚ).

Kapitálové granty štátnych účelových fondov sú určené miestnej územnej samospráve na osobite určené úlohy, ktoré miestna územná samospráva zabezpečuje (oblasť environmentálna, bývanie, jadrovej energetiky). Účelové dotácie z rozpočtu VÚC slúžia na podporu vypísaných výziev na rozvoj obcí a miest v oblasti kultúry, cestovného ruchu alebo obnovy kultúrnych pamiatok. Podľa zvoleného účelu a povahy sa najčastejšie priraďujú ku kapitálovým príjmom.

V poslednom období najväčšiu časť kapitálových príjmov predstavuje financovanie projektov, ktoré je podporované v rámci grantovej schémy EÚ. Často predstavujú jedinou možnosť menších obcí na realizáciu investícií v oblasti životného prostredia, pri rekonštrukcii a modernizácii infraštruktúry, pri zvyšovaní zamestnanosti a všeobecne – pri rozvoji obce. Podmienkou na získanie takejto jednorazovej finančnej pomoci je splnenie legislatívne stanovených predpokladov a často si vyžadujú finančnú spoluúčasť obcí. Súčasne v prípade dotácií sa vyžaduje iniciatíva samotných obcí a predloženie projektu, ktorý bol úspešný pri výberovom konaní.

2.3 Príjmové finančné operácie

Príjmy miest a obcí na Slovensku tvoria okrem bežných a kapitálových príjmov aj finančné operácie⁵. Uvádzajú sa tak v príjmovej ako aj výdavkovej časti obecných rozpočtov. Ide o špecifický zdroj finančných prostriedkov v rámci ktorých, sa najčastejšie realizujú prevody z mimorozpočtových peňažných fondov obce alebo mesta. Peňažné fondy sú vytvorené na základe rozhodnutia obecného alebo mestského zastupiteľstva. Obecné zastupiteľstvo je povinné poukázať do rezervného fondu mi-

⁵⁾ „Za finančné operácie sa považujú aj poskytnuté pôžičky a návratné finančné výpomoci z rozpočtu obce alebo z rozpočtu vyššieho územného celku a ich splátky, vystavené a prijaté zmenky, predaj a obstaranie majetkových účastí“ (zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy)

nimálne 10% z prebytku rozpočtu. Slovenské obce a mestá tvoria mimorozpočtové fondy z prebytku rozpočtu za uplynulé rozpočtové obdobie a zo zdaneného zisku z podnikateľskej činnosti. Finančné zdroje z týchto fondov sú použité striktné na pokrytie kapitálových výdavkov, likvidáciu škôd po prírodných katastrofách alebo na odstránenie havarijného stavu obecného majetku. V prípade Slovenskej republiky sú obce povinné vytvárať rezervný fond.

Ďalšiu časť finančných operácií tvoria návratné zdroje financovania a ich následné splácanie. V praxi sa stretávame s ich využívaním na realizáciu veľkých investičných zámerov. Ich špecifické postavenie je determinované legislatívou, ktorá stanovuje podmienky⁶, kedy obec môže využívať takýto zdroj financovania. Návratné zdroje slúžia predovšetkým na financovanie projektov obce zameraných na rozvoj a dosahovanie priorít v jednotlivých oblastiach života obce. Ingrid Veverková (2008) rozlišuje niekoľko finančných zdrojov, ktoré sú považované za návratné z pohľadu obcí:

I. Úverové financovanie;

II. Leasing;

III. Cenné papiere vydané obcou.

Prijaté úvery (I.) sú najčastejšie spojené s poskytnutím záruky napríklad vo forme založenia obecného majetku. Prijaté úvery môžeme rozdeliť do troch podskupín podľa času splácania. Najkratšie sú krátkodobé úvery využívané na preklopenie dočasného rozpočtového schodku. Komunálny úver sa poskytuje na obdobie 4-30 rokov, je krytý záložným právom majetku obce a slúži ako prostriedok na dokončenie projektov, nadobudnutie a údržbu nehnuteľností na verejnoprospešný účel. Posledným úverovým financovaním je dlhodobý úver, ktorého splatnosť presahuje 8 rokov. Patria sem úvery v rámci vládnych a medzinárodných programov rozvoja. Leasingové financovanie (II.) poskytuje banka obciam zvyčajne na 3 až 8 rokov. Používa sa najčastejšie na kúpu hnutelného majetku (vozidlo, zariadenie). Špecifickým zdrojom návratných zdrojov financovania predstavujú u slovenských obcí cenné papiere vydané obcou (III.). Obec má možnosť v prípade potreby vydať zmenky alebo komunálne obligácie. Emisia cenných papierov je výhodná, ak obec nemôže získať vhodný úver od komerčnej banky. Vydávanie vopred určeného počtu cenných obligácií s určitou nominálnou hodnotou musí vždy schváliť Ministerstvo financií Slovenskej republiky a Národná banka Slovenska.

Zhrnutie

Finančný systém slovenských miest a obcí prešiel od roku 1990 výraznými zmenami. Od prípravy rozsiahlej reformy celej verejnej správy, cez prechodné obdobie v rokoch 2002-2004 až po nastavenie financovania obcí a miest, ktorý poznáme dnes. Tento vývoj potvrdzuje názor, že finančný systém územnej samosprávy je v procese permanentného vývoja a zmien, ktoré zohľadňujú najrôznejšie objektívne (hospodársky rast, členstvo Slovenska v EÚ, demokratizácia spoločnosti) ako aj subjektívne (názory politickej garnitúry na úlohy obcí a miest, možnosti predstaviteľov ZMOSU na presadenie ich požiadaviek) okolnosti. Vznik samostatnej Slovenskej republiky postavil obce a mestá ako aj všetky následné vlády pred otázku riešenia financovania komunálnej úrovne. Postupnými reformnými krokmi sa vytvoril systém, ktorý v súčasnosti ponecháva obciam samostatnosť pri nastavení miestnych daní a niekoľkých užívateľských poplatkoch. Zároveň môžu obce i mestá využívať autonómne kapitálové zdroje a návratné zdroje financovania. Na druhej strane si centrálna vláda stále udržiava značnú kontrolu nad príjmami obcí a miest, a tým de facto aj kontrolu nad ich činnosťou. Túto závislosť vytvára systém dotácií a transferov obciam a mestám od ostatných subjektov verejnej správy, najmä v oblasti preneseného výkonu pôsobnosti štátnej správy (prenesené kompetencie na obce a mestá). Okrem toho ani nastavenie podielovej dane nepodporuje samostatnosť obecných rozpočtov, pričom ide o dlhodobu najvýnosnejší príjmový zdroj celej územnej samosprávy.

V každom systéme financovania akejkoľvek úrovne územnej samosprávy sa nájdu silné i slabšie miesta. V prípade slovenských obcí a miest je z dlhodobého hľadiska vidieť, že majú neustále viac

⁶ Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, § 17 Pravidlá používania návratných zdrojov financovania.

právomocí, čomu zodpovedá aj zvyšovanie ich príjmových zdrojov. Berúc do úvahy princíp subsidiarity a základné predpoklady na slobodný a demokratický výkon obecnej alebo mestskej samosprávy, zvyšuje sa samostatnosť obcí a miest vo finančnom systéme. Komunálna úroveň má autonómne postavenie v otázke miestnych daní, vybraných poplatkov, predaja svojho majetku alebo pri čerpaní úverov. Zároveň však stále pretrváva silné napojenie na rozpočet štátnej správy v oblasti prenesených kompetencií. Ústredná vláda si vo svojich rukách navyše stále necháva rozhodujúce právomoci pri rozhodovaní o najdôležitejšom zdroji príjmov obcí a miest – o podielovej dani.

Použitá literatúra:

- BUČEK, J. - BORÁROSOVÁ, Z. - SOPKULIAK, A. 2010. *Miestne financie a miestny ekonomický rozvoj*. Bratislava: Geo-grafika, 2010. 198 s. ISBN 978-8089317-12-7.
- CÍBIK, L. 2014. *Slovensko a fiškálna decentralizácia*. In Acta Oeconomica Universitatis Selye, Komárno: Univerzita J. Selyeho, 2014. ISSN: 1338-6581. Vol. 3. No. 2. pp 24-32.
- HAMALOVÁ, M. - BELAJOVÁ, A. 2010. *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: Merkury, 2010. 299 s. ISBN 978-80-89458-11-0.
- HOGGAN, D. 2002. *Challenges, Strategies, and Tools for Research Scientists*. In: Electronic Journal of Academic and Special Librarianship. Vol. 3, No. 3, 2002. [online], [cit. 10/12/2016]. Dostupné na internete: <http://southernlibrarianship.icaap.org/content/v03n03/Hoggan_d01.htm>.
- MEDVEĎ, J. a kol. 2011. *Verejné financie*. Bratislava: Sprint dva, 2011. 299 s. ISBN 978-80-89393-46-6.
- MINISTERSTVO FINANCIÍ SR, 2014. *Metodické usmernenie k účtovaniu združenia obcí bez právnej subjektivity*. [online]. MFSR, 2014 [cit. 2018-15-05]. Dostupné na internete: <<https://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=8807>>.
- MITALOVÁ, J. - MOLITORIS, P. 2006. *Právno-ekonomické aspekty rozpočtov vo verejnej správe*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2006. 81 s. ISBN 80-7097-653-5.
- Nariadenie vlády č. 668/2004 Z. z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy (znenie k 30.4. 2018);
- NIŽŇANSKÝ, V. - VALENTOVIČ, M. 2004. *Financovanie samosprávy VÚC od roku 2005*. Bratislava: M.E.S.A 10, 2004. 26 s. ISBN 80-89177-03-4.
- NIŽŇANSKÝ, V. - CIBÁKOVÁ, V. - HAMALOVÁ, M. 2014. *Tretia etapa decentralizácie verejnej správy na Slovensku*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 232 s. ISBN 978-80-8168-137-0.
- PAPCUNOVÁ, V. 2010. *Obecný majetok - nástroj rozvoja obcí*. Nitra: Univerzita Konštantína Filozofa, 2010. 132 s. ISBN 978-80-8094-729-3.
- VEVERKOVÁ, I. 2008. *Pravidlá používania návratných zdrojov financovania v obci*. In Právo pre ROPO a obce v praxi. ISSN 1337-7523, 2008, vol. 8, no 3. pp. 2 -3.
- ŽÁRSKA, E. - KOZOVSKÝ, D. 2008. *Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie*. Bratislava: Ekónóm, 2008. 125 s. ISBN 978-80-225-2466-7.

Legislatívne zdroje:

- Zákon č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (znenie k 30.4. 2018);
- Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy (znenie k 30.4. 2018);
- Zákon č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy (znenie k 30.4. 2018);
- Zákon č. 369/1990 o obecnom zriadení (znenie k 30.4. 2018);
- Zákon č. 447/2015 o miestnom poplatku za rozvoj (znenie k 30.4. 2018);
- Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (znenie k 30.4. 2018);
- Zákon č. 337/2015 Z.z. o zmene zákona o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov (znenie k 30.4. 2018);

Sídlná štruktúra na území Slovenska

Richard Brix

Miestna územná organizácia sa najnižšej úrovni obcí a miest od roku 1990 zmenila v mnohých krajinách Strednej, Východnej a Juhovýchodnej Európy. Teritoriálna fragmentácia sa stala súčasťou a ovplyvnila sídelnú štruktúru vo viacerých krajinách ako napr. v Českej republike, na Slovensku, v Maďarsku, v Macedónsku a ďalších. Územná rozdrobenosť bola často reakciou na predchádzajúce územné konsolidácie zavedené socialistickým režimom, ktoré boli prevedené nedemokratickým spôsobom a bez akejkoľvek verejnej konzultácie. (Swianiewicz, 2010) Po transformácii politicko-spoločenského usporiadania a rovnako tak zmene ekonomického systému sa rozdrobenie sídelnej štruktúry v niektorých krajinách ešte viac zvýšilo. Samotná územná štruktúra sídel v podobe obcí a miest často významne ovplyvňuje kvalitu poskytovaných služieb týmito sídelnými jednotkami.

Sídlná štruktúra predstavuje komplikovaný systém, v ktorom obyvatelia pôsobia vo vzájomných vzťahoch v rámci tohto územia. V súčasnosti sa chápanie výrazu sídelná štruktúra často mieša so štruktúrou obcí, ktoré sú základnými územnými celkami (Ištók-Lovacká, 2005). Podľa Swianiewicza existujú minimálne dve kritériá na určenie veľkosti obce - počet obyvateľov a územná rozloha. Obe majú určitú škálu výhod, ktoré sa uplatňujú v kontexte rôznych politických a administratívnych otázok (Swianiewicz, 2002). V praxi môžeme naraziť na existenciu mnohých veľmi malých obcí, ktorých katastrálne územie má menej ako jeden kilometer štvorcový. Medzi takéto príklady patrí nemecká obec Martinstein (0,4 km²), rakúska obec Rattenberg (0,11 km²), švajčiarska obec Ponte Tresa (0,28 km²), talianska obec Fiera di Primiero (0,15 km²), grécka obec Nea Chalkidona (0,8 km²), česká obec Závist (0,42 kilometra štvorcových) alebo maltská obec Floriana (0,094 km²).

1 Sídelná štruktúra Slovenska

Slovenská sídelná štruktúra v sebe dnes zahŕňa celkom 2890 obcí a miest. Nakoľko však majú aj mestské časti Bratislavy a Košíc samosprávny charakter je možné toto číslo navýšiť na celkový počet 2927 miestnych samospráv. V porovnaní s rokom 1950 je počet obcí v súčasnosti nižší o 14%, ale zároveň je potrebné dodať, že počet obcí sa za posledných 30 rokov zvýšil. V tomto období sme zaznamenali nárast celkového počtu o vyše 10% (Klimovský, 2009).

Po revolúcii v roku 1989 bola miestna samospráva znovu obnovená. Mnoho častí obcí využilo právo na vlastnú samosprávu a odtrhli sa od miest, prípadne prišlo k rozdeleniu jednej obce na dva samostatné celky. Začiatkom deväťdesiatych rokov bol proces dezintegrácie najsilnejší. Počet obcí v rokoch 1990-1992 vzrástol o 131 nových miestnych jednotiek. Mnohé mestá stratili niektoré z ich okrajových oblastí, keďže niektoré malé časti sa rozhodli získať nezávislosť a realizovať vlastnú samosprávu. Jedným z množstva príkladov sú napr. obce Biely Kostol a Hrnčiarovce nad Parnou, ktoré boli časťou Trnavy pred zmenou spoločenských pomerov. Po roku 1989 si obe tieto časti uplatnili nárok na vlastnú samosprávu a existujú ako samostatné obce. Ide o najčastejší spôsob založenia vzniku nových obcí na Slovensku počas tohto obdobia. Situácia sa začala stabilizovať v priebehu niekoľkých rokov po spoločensko-ekonomických zmenách, ale počet obcí sa stále zvyšoval. (Sloboda, 2005) Nové obce sa začali objavovať buď „rozpadom“, keď sa obec rozdelila na dve alebo viac nových obcí, alebo sa vznik novej obce udial oddelením aglomerovanej vidieckej časti od mesta. Tieto tendencie bolo možné považovať za súčasť celkovej demokratizácie spoločnosti a boli tiež reakciou na často neopodstatnené prípady integrácie obcí.

Väčšina zmien v dezintegrácii sa uskutočnila okamžite po roku 1990, priestorovo sa vyskytovala hlavne na strednom, ale aj západnom Slovensku. Celková proces dezintegrácie obcí sa musí v historickom kontexte chápať ako prejav miestnej demokracie po období núteného vytvorenia sídliskových obcí. Zároveň tento proces potvrdzuje skutočnosť, že aj napriek zlúčeniu malé obce nestratili svoju identitu (Slávik, 1994).

Súčasná sídelná štruktúra Slovenska pozostáva z celkovo 2 890 obcí, z ktorých 138 má pridelený status mesta. Obce môžeme rozdeliť do niekoľkých veľkostných kategórií. Viac ako 86% všetkých obcí na Slovensku je v kategórii od 0 do 2 000 obyvateľov. V týchto obciach žije približne tretina celkovej populácie. Vidiecke obce do 5 000 obyvateľov tvoria najväčší podiel na celkovom počte obcí. Inými slovami, obce a mestá do 5000 obyvateľov predstavujú viac ako 95% všetkých sídelných jednotiek. Priemerná populácia v slovenskej obci je približne na úrovni 1700 obyvateľov. Slovensko tak patrí k jedným z najviac rozdrobených európskych krajín spolu s Francúzskom, Českou republikou či Ukrajinou (Klimovský, 2008). Priemerná veľkosť obce, pokiaľ ide o počet obyvateľov sa v Európe pohybuje v rozmedzí 5 až 8 000. V mestách žije približne 55% obyvateľstva (hlavne obce s viac ako 5 000 obyvateľmi), ale ich podiel na celkovom počte obcí je len približne 4,6% (Hamalová-Papánková, 2005).

Najväčšia časť obyvateľstva žije v mestách od 20 000 až 50 000 obyvateľov. Na Slovensku sú v zásade len dve veľké „metropoly“ a to Bratislava a Košice. Žije v nich približne 12% celkovej populácie, ale predstavujú iba 0,07%-ný podiel z celkového počtu obcí (Jakabová-Jenčo, 2012). V kategórii od 0 až 200 obyvateľov máme v súčasnosti na Slovensku 386 takýchto obcí. Výrazne by toto číslo narástlo pokiaľ by sme sa pozreli na štatistiky počtu obcí do 250 či 300 obyvateľov. Väčšina z týchto malých obcí sa nachádza na severovýchode Slovenska, ako aj v južnej časti Slovenska. Výrazné zastúpenie malých obcí na Slovensku majú okresy Prešovského a Banskobystrického kraja.

Najvyšší počet takýchto malých obcí sa nachádza v okrese Svidník (32), nasledujú Stropkov (22), Bardejov (19), Snina (15), Humenné (14), Levoča (13), Medzilaborce (12) a Vranov nad Topľou (12) (Štatistický úrad Slovenskej republiky, 2013).

Vo všeobecnosti je celková početnosť obcí priamo spojená s geomorfologickými podmienkami, pretože väčšina obcí sa nachádza v menej rozvinutých častiach Slovenska. V týchto oblastiach sa nachádza väčšina najmenších obcí. V nížinách sú obce početnejšie a kompaktnější, zatiaľ čo v horách sú menej časté a rozptýlené. Severné Slovensko je najviac roztrieštenou časťou krajiny, pokiaľ ide o priestorovú štruktúru sídel. Početné zastúpenia obcí s počtom obyvateľov menej ako 200 sú zastúpené aj v južnej časti stredného Slovenska. Súvisia s geografickými podmienkami týchto oblastí, ale aj s ich odľahlosťou. Podľa Halasa (2008) tieto oblasti patria do regiónov, kde sú kumulované negatívne ekonomické, sociálne a geomorfologické charakteristiky (Jakabová-Jenčo, 2012).

Otázka veľkosti obcí sa stala predmetom vážnej diskusie v mnohých krajinách. Podstatným dôvodom týchto diskusií je fakt, že malé obce nemôžu vykonávať všetky dôležité miestne služby, aby v podstate tak zamedzujú hlbšiemu procesu decentralizácie. Tieto obce spôsobujú negatívny vonkajší vplyv na väčšie sídelné jednotky (pretože obyvatelia týchto obcí využívajú služby vo väčších obciach či mestách, ktoré ale za nich nedostávajú tzv. podielové dane). Minimálna veľkosť obce by mala pohybovať v rozmedzí 3 000 až 5 000 obyvateľov.

Hľadanie optimálnej veľkosti bolo predmetom záujmu mnohých autorov. Robert Dahl sa vo svojom diele pýta, či veľkosť má význam a či existuje vzťah medzi veľkosťou a demokraciou? (Dahl-Tufte, 1973): V roku 1971 bolo krajinou s najmenšou populáciou a demokraciou San Maríno kým napr. Švédsko bolo 400-krát väčšie, Holandsko 650 krát. (Wollmann, 2004). Majú tieto rozdiely v populácii alebo v akejkoľvek inej dimenzii veľkostnej oblasti nejakú dôležitosť? Konkrétnejšie je demokracia“ spojená s veľkosťou?

Na podobné otázky sa nedá jednoznačne odpovedať aj keď mnohé krajiny ktoré uskutočnili teritoriálne reformy a radikálne znížili počty obcí tak vytvorili efektívnejšiu sieť sídel. Na druhej strane nájdeme krajiny ako napr. Francúzsko či Českú republiku, kde rozsiahle množstvo sídelných jednotiek dnes nie je vnímané ako zásadný problém poskytovania služieb v rámci miestnej samosprávy.

Až do roku 2002 sa otázka združovania alebo zlúčenia obcí na Slovensku nezdala tak zásadnou výzvou ako po uskutočnení širokej decentralizácie. Po prenose kompetencií zo štátu na samosprávne kraje a obce došlo k čoraz väčšiemu problému v súvislosti s neriešenými regionálnymi rozdielmi. Takáto územná štruktúra je problematická práve pri procese posúvania čoraz väčšieho množstva kompetencií na sídelnej jednotky. Územná štruktúra miestnych samospráv závisí od geografického,

historického, sociálneho a politického vývoja krajiny, integrácie a pod. Región strednej Európy je tradične charakterizovaný veľkým počtom rozptýlených obcí s malým počtom obyvateľov (Csachová-Dická, 2011, s.221).

Malé samosprávne celky čelia veľkému množstvu ťažkostí. Keďže malé obce zasahujú obrovskú časť územia Slovenskej republiky, ich problémy ovplyvňujú výkon vecí verejných. Podľa Illnera (2006) je otázka kauzality medzi veľkosťou obce a niektorými aspektmi jej fungovania riešená vo všetkých častiach sveta. Je potrebné dodať, že veľká časť diskusie sa na tému malých obcí sa uskutočnila už koncom 70. a 80. rokov 20. storočia. Táto otázka bola široko diskutovaná najmä v západnej Európe. Neexistuje však jasná odpoveď na súvislosť medzi veľkosťou sídelných jednotiek a kvalitou poskytovaných služieb.

Je všeobecne známe, že minimálna veľkosť obce by mala byť približne 3 000 až 5 000 obyvateľov, pre efektívne poskytovanie služieb (Belajová al., 2014). Otázka veľkosti je dôležitá aj pre finančný systém obcí na Slovensku, ktorý je čiastočne založený na počte obyvateľov. Podľa Nižňanského (et.al., 2009) sú najefektívnejšie obce s počtom obyvateľov od 2 000 - 5 000 obyvateľov. V tejto veľkostnej kategórii je však približne len 15% všetkých slovenských obcí. Sloboda (2005) dodáva, že všetky obce s počtom obyvateľov pod 1000 nie sú schopné zabezpečiť požadovaný rozsah verejných služieb.

Malé obce majú rovnako značné problémy aj pri výkone činností spojených s preneseným výkonom štátnej správy. Náklady súvisiace s realizáciou výkonu štátnej správy sú často bez dostatočnej finančnej a technickej podpory zo strany štátu, čo spôsobuje veľa problémov najmä pre najmenšie obce. Kvalita verejných služieb je preto značne ovplyvnená veľkosťou obce. Keďže nemáme rozdelené obce z hľadiska ich veľkosti a kompetencií, všetky z nich musia poskytovať rovnaký balík služieb bez ohľadu na počet obyvateľov alebo celkovú rozlohu.. To spôsobuje značné problémy v procese zabezpečovania verejných služieb (Nižňanský, 2014). Efektívnejším sa javí český model, kde sú obce veľkostne kategorizované, z čoho následnej vyplývajú aj primerané zataženie obcí povinnosťami. Jedným z najväznejších problémov v slovenských malých obciach je najmä vysoká miera nezamestnanosti a nedostatok financií. Okrem nezamestnanosti je typický pre obce do 200 či 250 obyvateľov aj nedostatok pracovných príležitostí, nízka životná úroveň a negatívna krivka demografického vývoja (Gajdoš-Moravanská, 2014). Dôležitým atribútom prispievajúcim k prehľbovaniu problémov v malých obciach slovenskej sídelnej štruktúry sú aj regionálne rozdiely, ktoré sa napriek rôznym opatreniam vlád nijak výrazne neznižili.

Malé obce nachádzajúce sa v zle rozvinutých regiónoch na Slovensku sú veľmi obmedzené z hľadiska ich budúceho socioekonomického a demografického rozvoja. Preto sa tiež komunálna (miestna) reforma často spája aj s regionálnou reformou, nakoľko celá štruktúra samosprávy pracuje neefektívne. Všetky tieto nedostatky sú veľmi závažné práve v skupine obcí pod 250 obyvateľov. Dôvody, ktoré prispievajú k čoraz hlbšej dezintegrácii malých obcí na Slovensku sú nasledovné:

- nedostatočné pracovné príležitosti v tejto oblasti;
- nízka miera zamestnanosti;
- veková štruktúra obyvateľstva;
- prístupnosť inštitúcií vzdelávania a sociálnych služieb;
- nevyhovujúca ekonomická situácia.

Prieskum Žárskej (2007) poukazuje na nasledujúce nedostatky malých obcí:

- slabá finančná kapacita: Obce sú vyzývané, aby využili svoje finančné zdroje na základné služby a sú veľmi obmedzené v oblasti investícií do rozvoja. To často vedie k predaju nehnuteľností nevýhodným spôsobom;
- väčšina obyvateľov je v postproduktívnom veku;
- nevyhovujúca dopravná dostupnosť a verejná vybavenosť (nízka kvalita ciest, nedostatočná frekvencia služieb prímestskej dopravy, minimálne alebo žiadne autobusové a železničné spojenie
- nedostatočná kapacita a umiestnenie vodovodov, kanalizácie a pod.
- obmedzená administratívna spôsobilosť (nedostatok profesionálneho personálu).

Štatistické údaje potvrdzujú, že štruktúra a veľkosť obce sú previazané s niektorými demografickými procesmi. Sloboda (2005) poukazuje na starnutie a postupné vymieranie obyvateľov malých obcí. Napriek tomu sa v rámci sídelnej štruktúry stretávame s výnimkami aj v rámci kategórie obcí do 200 či do 250 obyvateľov. Takéto obce sa nachádzajú na periférii niektorých väčších miest napr. v blízkosti Bratislavy či Trnavy. Vo všeobecnosti však môžeme pozorovať v malých obciach vyšší priemerný vek a takisto progresívne sa vyvíjajúci úpadok obyvateľstva.

Podľa analýzy Nižňanského (2014) je najväčšia migračná bilancia spôsobená nedostatkom pracovných príležitostí v regiónoch, kde sa nachádza obrovský podiel malých obcí. Náročné životné podmienky sú dôvodom, prečo sa veľké množstvo ľudí sťahuje do miest alebo mimo krajiny. Podiel obyvateľov v predproduktívnom veku navyše neustále klesá, čo je spôsobené pretrvávajúcou nízkou pôrodnosťou. Prieskum realizovaný Belajovou (2011) potvrdzuje, že veľkosť obce má priamy vplyv na tvorbu organizačnej štruktúry. Tento prieskum tiež potvrdzuje, že obecný úrad je často jedinou jednotkou štruktúry v obciach pod 250 obyvateľov, preto niektoré kompetencie musia vykonávať externé subjekty (iné obce, súkromné spoločnosti, prostredníctvom spolupráce medzi obcami atď.).

V roku 2014 Najvyšší kontrolný úrad potvrdil, že existuje vážny problém v fungovaní samospráv malých obcí. Nedostatočná a neefektívna kontrola moci vedie k narušeniu legislatívy spôsobenej hlavne starostami. Mnohokrát sa tieto obce stretávajú s ťažkosťami pri hľadaní kandidáta napr. na pozíciu hlavného audítora. Podobné ťažkosti možno vidieť pri opakovanom opätovnom zvolení tých istých starostov, pretože neexistuje dostatočný záujem o pozíciu starostu najmä v kategóriách najmenších obcí. Vytvorenie dobrovoľných medziregionálnych mikroregionálnych združení sa javí ako najvhodnejšia forma v náročných problémoch obcí. Na druhej strane sa v posledných rokoch jasne ukázalo, že spolupráca založená na dobrovoľnom základe nefunguje správne, pretože obce spolupracujú vo veľmi obmedzenom rozsahu. (Klimovský, 2010).

Všeobecne platí, že vyše 2900 obcí a miest, ktoré sa nachádzajú v krajine s rozlohou 49 000 štvorcových kilometrov obývanej cca. 5,4 miliónmi obyvateľov je v európskych pomeroch fragmentácia sídelnej štruktúry značných rozmerov. Priemerná obec má v slovenských podmienkach približne 1 860 obyvateľov. Toto číslo je však značne deformované, nakoľko sa do priemeru počítajú aj mestá a teda klasická slovenská „dedina“ je výrazne menšia. Štruktúra osídlenia môže byť tiež charakterizovaná ako značne roztrieštená s vysokým podielom rurálneho charakteru osídlenia na úkor urbanizácie. Ako už bolo spomenuté, obce do 1000 predstavujú takmer 67%-ný podiel z celkového počtu všetkých sídel na Slovensku (Podmanická, 2014). Počas obdobia Československa po druhej svetovej vojne existovali určité konsolidačné a fragmentačné trendy, ktoré zásadným spôsobom ovplyvnili súčasný stav sídelnej štruktúry Slovenska. Zatiaľ čo v roku 1950 bolo na území Slovenska cca. 3300 obcí, v roku 1989 klesol tento počet na 2700 (Sloboda, 2005). Centralizačná reforma tzv. strediskovej sústavy obcí prispela k stabilizácii a k zníženiu počtu sídel avšak jej efekt sa zmazal po roku 1989. Negatívny aspekt tejto reformy je možné vidieť ešte aj dnes v postoji občanov k otázke stabilizácie sídelnej štruktúry prostredníctvom zlučovania obcí.

Medzi rôznymi typmi integračných procesov prevládal predovšetkým lokálny zlučovací proces v suburbánných oblastiach, kde sa malé obce v blízkosti miest stali ich súčasťou ale zároveň sa uskutočňovali aj zlúčenia dvoch vidieckych obcí. Tieto zmeny sa uskutočnili najmä na západnom a strednom Slovensku. Kým v úvodných rokoch Československa boli v sídelnej štruktúre prítomné skôr trendy vedúce smerom k zvyšovaniu počtu obcí v nasledujúcom období dominoval stabilizačný trend. V súčasnosti je rozmiestnenie obcí na Slovensku rôznorodé z hľadiska celkového počtu obcí ale aj z hľadiska podielu malých obcí v jednotlivých častiach Slovenska. Nasledujúca tabuľka ukazuje, súčasné rozmiestnenie obcí na území Slovenska.

Tabuľka 1: Počet obcí a obyvateľov v jednotlivých samosprávnych krajoch

VÚC	Počet obcí	Populácia	Priemerná veľkosť obce
Bratislavský	73 (2,5%)	622 706 (11,48%)	8 530
Trnavský	251 (8,5%)	561 525 (10,35%)	2 237
Trenčiansky	276 (9,8%)	599 214 (11,05%)	2 171
Nitriansky	354 (12,2%)	705 661 (13,01%)	1 993
Žilinský	315 (10,9%)	697 502 (12,86%)	2 214
Banskobystrický	516 (17,8%)	653 186 (12,04%)	1 266
Prešovský	666 (23%)	807 011 (14,88%)	1 212
Košický	440 (15,2%)	778 120 (14,33%)	1 768

Zdroj: Štatistický úrad SR, 2018

V tabuľke je uvedené rozdelenie obcí na Slovensku. Najdôležitejším ukazovateľom pre z hľadiska sídelnej štruktúry je číslo zobrazujúce priemernú veľkosť obce v konkrétnom kraji. Ako je z tabuľky zrejme, najviac konsolidované obce sa nachádzajú Bratislavskom kraji. Toto číslo je čiastočne skreslené z dôvodu umiestnenia hlavného mesta v rámci tohto kraja. Na základe údajov z tabuľky môžeme označiť za najfragmentovanejšie časti sídelnej štruktúry dva kraje a to Banskobystrický kraj a Prešovský kraj. V tabuľke je tiež uvedený celkový počet obcí. Celkový počet obcí porovnávame v nasledujúcej tabuľke s vybranými európskymi krajinami. Belgicko má približne 600 obcí, Švédsko 290, Nórsko menej ako 100. Pri pohľade na slovenské číslo je existuje v porovnaní týchto krajín obrovský rozdiel v celkovom počte obcí.

Tabuľka 2: Celkový počet obcí vo vybraných európskych krajinách

VÚC	Počet obcí	Priemerná veľkosť obce
Veľká Británia	434	140 050
Litva	60	59 250
Dánsko	98	55 710
Írsko	114	38 220
Holandsko	443	36 970
Portugalsko	308	34 400
Švédsko	290	31 540
Bulharsko	264	29 160
Belgicko	589	18 030
Poľsko	2 478	15 380
Fínsko	415	12 740
Grécko	1 034	10 820
Slovinsko	210	9 610
Taliansko	8 101	7 320

Zdroj: Klimovský, 2010

Bývalé krajiny komunistického bloku začali proces decentralizácie po demokratických revolúciách. Mnohé obce požadovali svoju vlastnú nezávislosť, takže východná Európa zažila mohutnú vlnu fragmentácie štruktúry obcí a miest. Na druhej strane Európy bola tendencia všeobecného tlaku na vytváranie väčších a efektívnejších obcí. Konsolidačné vlny sa uskutočnili v krajinách ako Belgicko, Holandsko, Švédsko, Nórsko alebo Fínsko. Miestna sídelná štruktúra Slovenska je považovaná za jednu z najviac rozdrobených v celej Európe. OECD konštatuje, že slovenská sídelná štruktúra je takmer úplne vidieckeho charakteru a preto by sa mala uskutočniť konsolidačná reforma. Zároveň však mu-

síme mať na pamäti, že niektoré zo zahraničných konsolidačných modelov nie sú v plnom rozsahu na Slovensku použiteľné. (Klimovský, 2009). Práve značné regionálne rozdiely sťažujú možnosť konsolidácie sídelnej štruktúry. Vládne aj mimovládne organizácie sa snažia tento problém riešiť pomerne neúspešne už celé dekády rokov. Jedným z nástrojov na zmenšenie regionálnych rozdielov a zvýšenie kvality v sídelných oblastiach s množstvom malých obcí je aj program rozvoja vidieka

Program rozvoja vidieka upriamil pozornosť na nedostatok pracovných príležitostí a vysokú mieru dlhodobej nezamestnanosti. Slovensko čelí dlhodobej nezamestnanosti so značnými ťažkosťami, keďže má najväčší podiel v tejto skupine v celej EÚ. Tento fakt čiastočne prispieva k zvýšeniu migrácie z obcí z nižších veľkostných kategórií do tých vyšších. Nedostatok infraštruktúry je bežný vo vidieckych oblastiach. V programe rozvoja vidieka sa uvádza, že najviac problematické sú obce do 300 obyvateľov. Jeden z kontroverzných návrhov je zahrnutý je rovnako súčasťou tohto programu. Autori dokumentu navrhujú nechať najmenšie obce úplne vyľudniť, nakoľko by malo ísť o najlacnejšie riešenie problému. Druhé riešenie navrhnuté v tomto materiáli hovorí opak. Ide o návrh revitalizácie života v týchto obciach. Najviac diskutovaným návrhom riešenia značného počtu malých obcí je model zlučovania obcí (Program rozvoja vidieka, 2014).

Na porovnanie, miestne samosprávy v krajinách severnej Európy sú zodpovedné za oveľa viac služieb než miestne samosprávy v južnej či východnej Európe. Tento fakt úzko súvisí s veľkosťou obcí, pretože väčšie jednotky sú schopné poskytovať väčšie množstvo služieb. To by malo viesť k väčšiemu záujmu ľudí a ich participácii na miestnej politike. Väčšie samosprávy sú tiež menej náchylné na akýkoľvek druh korupcie. Problémom malých obcí je tiež fakt, že existuje malá šanca na rozvoj siete dobrovoľníckych organizácií v malých obciach a na podporu miestneho hospodárskeho rozvoja (Swianiewicz, 2002).

Možnosti rozvoja malých obcí sú založené na ich silných a slabých stránkach. Rozvoj poľnohospodárstva, cestovného ruchu a agroturistiky, využívanie voľných priestorov a stavieb by mohlo pomôcť posilniť tieto vidiecke oblasti. Na druhej strane, demografická štruktúra a dostupnosť dopravy sú negatívnymi faktormi. Vidiecke obce čelia problémom s personálom, plniac všetky verejné služby, čo často vedie k neschopnosti získať finančné prostriedky EÚ.

Obce by mali takéto prístupy využívať, aby sa aktívne pripisovali miestnym obyvateľom rozvoju. Máme na mysli všetky formy medzikomunálnej spolupráce, partnerstvo medzi obcami, združenia obcí, vytváranie spoločnej marketingovej stratégie atď. V súčasnosti obce spolupracujú predovšetkým pri budovaní spoločnej infraštruktúry alebo pri získavaní finančných prostriedkov EÚ. Snaha o vytvorenie väčších administratívnych jednotiek bola evidentná aj v predchádzajúcich storočiach. Jednou z prvých zlúčených obcí bola obec Oščadnica v regióne Kysuce. Avšak 20. storočie spôsobilo značné zmeny v štruktúre osídlenia Slovenska. Po druhej svetovej vojne sa v bývalom Československu uskutočnilo obdobie konsolidácie vo vidieckych oblastiach. Nemôžeme definovať orgány samosprávy tej doby ako nezávislé, pretože slúžili ako nástroje v rukách štátu. V zásade je v súčasnosti možné hodnotiť sídelnú štruktúru za ustálenú, avšak problém s vysokým percentuálnym zastúpením malých obcí je pomerne zjavný (Žárska, 2007).

Súčasná rozdrobená sídelná štruktúra je dôsledkom veľkých procesov, ktoré sa uskutočnili v druhej polovici 20. storočia. Socialistický režim bol typický svojim centralizmom, ktorý sa okrem iného prejavil napr. aj pri zásahoch do sídelnej štruktúry vtedajšieho Československa. Výsledkom bolo zmena štruktúry vidieckych oblastí. V roku 1950 sme na území dnešného Slovenska evidovali 3 344 obcí, v roku 1989 bolo 2 694. Bol to najnižší počet, ktorý slovenská sídelná štruktúra zaznamenala (Sloboda, 2005).

Proces bol vynútený zo strany ústrednej vlády. Celkový počet obcí vtedy klesol o 366. Na konci 70. rokov. Sa integrácia uskutočňovala najmä vytváraním pridružených malých obcí v suburbánných častiach smerom k mestám alebo zlúčením dvoch obcí s vidieckym charakterom. Zavedenie zákona o samospráve obcí v roku 1990 znamenal návrat k procesu dezintegrácie. Celkový počet obcí tak postupne vzrástol roku 1989 až do dosiahnutia súčasného stavu. Súčasná perspektíva zmien v sídelnej štruktúre Slovenska je pomerne nepravdepodobná.

Zhrnutie

V predkladanej časti príspevku týkajúcej sa sídelnej štruktúry poskytujeme základný a zďaleka nie kompletne vyčerpávajúci prehľad o fundamentálnych ukazovateľoch spojených viac či menej so sídelnou štruktúrou na Slovensku. Slovensko je z hľadiska vlastností spojených so sídlami krajinou viacerých zaujímavých ukazovateľov. Celkový počet obcí v podobe vyše 2900 samospráv je ojedinelým vzhľadom k celkovej rozlohe a počte obyvateľstva. Priemerná veľkosť obce je tak značne nízka čo spôsobuje viacero zásadných problémov pri neustálej decentralizácii moci. Vývoj slovenskej sídelnej štruktúry zaznamenal v uplynulých dekádach viaceré zmeny. V druhej polovici 20. storočia sme zaznamenali postupné znižovanie počtu sídiel a postupnú, aj keď nie výraznú konsolidáciu sídelnej štruktúry. Po zmene ekonomicko-spoločenského systému sme počas uplynulých tridsiatich rokov zaznamenali opačný dezintegračný proces. Zdá sa, že nasledujúce obdobie predsa len prináša náznaky možnej zmeny smerom k výraznej stabilizácii a k zásadnej reforme počtu samospráv na Slovensku. Slovensko je z hľadiska sídiel pomerne heterogénnou krajinou. Vybrané okresy Prešovského a Banskobystrického kraja stoja na jednej strane s množstvom malých až „ultra“ malých sídiel, na druhej strane v Žilinskom, Trnavskom, či Bratislavskom kraji nájdeme viacero okresov, kde väčšina sídiel predstavuje „európsky štandard“, alebo sa prinajmenšom k nemu približuje, nielen z hľadiska veľkosti ale aj rozsahu a kvality poskytovaných služieb a zabezpečenia infraštruktúry.

Použitá literatúra:

- BELAJOVÁ, A. a kol. 2011. *Konsolidácia sídelnej štruktúry na základe dobrovoľného zlučovania obcí*. In XIV. mezinárodné kolokvium o regionálnych viedach. Sborník príspevků. Brno: Masarykova univerzita, 2011. s.197-206. ISBN 978-80-210-5513-1.
- CSACHOVÁ, S. - NESTOROVÁ- DICKÁ, J. 2011. *Territorial Structure of Local Government in the Slovak Republic, the Czech Republic and the Hungarian Republic- a Comparative*. In Geographical Journal. [online]. 2011.roč. 63,č. 3. Dostupné na internete :http://www.sav.sk/index.php?lang=en&charset=&doc=journallist&part=list_articles&journal_issue_no=11112627. ISSN. 1335-1257
- DAHL, R- TUFTE, E. 1973. *Size and democracy*. London: Oxford University Press, 1973. 145 s. ISBN 0-8047-0834-7.
- GAJDOŠ, P. 2014. *Sídelný vývoj na Slovensku (1990-2014) a jeho soicálno-priestorové kontexty a dopady*. Bratislava: Sociologický ústav SAV, 2014. 240s. ISBN 978-80-85544-94-3
- HALÁS, M. 2008. *Priestorová polarizácia spoločnosti s detailným pohľadom naperiférne regióny Slovenska*. In: Sociologický časopis 44, no. 2, p.349-369.[online]. 2008. Dostupné na internete: <http://sreview.soc.cas.cz/uploads/afc5cefd24278e4e4359aa475dcac0fa4e754157_512_2008-2Halas.pdf>.
- HAMALOVÁ,M. - PAPÁNKOVÁ, S. 2005. *K aktuálnym problémom komunálnej reformy v SR*. In: Decentralizácia verejnej správy v SR – otvorené otázky. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie organizovanej Katedrou verejnej správy a regionálneho rozvoja Ekonomickej univerzity v Bratislave. Bratislava: EUBA, 2005, ISBN 80-7144-140-6, s.19-34.
- ILLNER, M. 2006. *Velikost obcí, efektivita jejich správy a lokální demokracie*. In: Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního řízení v roce 1990. Sociologické studie / Sociological Studies 06:2. Praha: Sociologický ústav AV ČR. 108 s. ISBN 80-7330-086-9.
- IŠTOK, R.- LOVACKÁ, S. 2005. *Základná charakteristika sídelnej štruktúry Prešovského kraja ako východisko pre realizáciu komunálnej reformy*. In Acta Facultatis Studiorum Acta Politologica .[online]. Dostupné na internete: www.acpo.cz2009. 182-213s. Humanitatis et Naturae Universitatis Prešovensis: Přírodní vědy, Folia Geographica 8, s.20-33. ISSN 1336-6149.
- JAKABOVÁ, Z.- JENČO, M. 2012. *Fragmentácia sídelnej štruktúry Slovenska s dôrazom na problematiku malých obcí*. In: Region v rozvoji spoločnosti 2012. [online]. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2012, ISBN 978-80-7375-652-9 s.99-104.

- KLIMOVSKÝ, D. 2008. *Reform of the Public Administration System at the Local and Regional Levels in the Slovak Republic: working paper*. Reykjavik: Centre for Small State Studies, 2008. 28 s.
- KLIMOVSKÝ, D. 2009. *O možných riešeniach fragmentovanej lokálnej sídelnej štruktúry*. Acta Politologica, roč.1, č. 2, s. 182-213. ISSN 1803-8220.
- KLIMOVSKÝ, D. 2010. *Konsolidačné reformy a decentralizácia v európskych podmienkach*. In: Acta Politologica [online]. 2010, roč.2, č. 3. Dostupné na internete: <<http://acpo.vedeckecasopisy.cz/publicFiles/00089.pdf>>. ISSN 1803-8220>.
- NIŽŇANSKÝ, V. a kol. 2009. *Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku*. Bratislava: Merkur, 2009. 59s. ISBN 978-80-3564-552-4.
- NIŽŇANSKÝ, V. 2014. *Zlučovanie a spolupráca obcí: výskumná správa*. Piešťany: Komunálne výskumné a poradenské centrum, n. o., Piešťany. 88 s.
- PODMANICKÁ, Z. 2014. *Štatistický lexikón obcí Slovenskej republiky 2011: výskumná správa*. Bratislava: Štatistický úrad SR, 2014. 336 s.
- PROGRAM ROZVOJA VIDIEKA. 2014: výskumná správa Bratislava: Ministerstvo pôdohospodárstva SR, 2014. 705 s.
- SLAVÍK, V. 1994. *Proces integrácie a dezintegrácie obcí ako prejav lokálnej politiky*. In: Rozvoj vidieka. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie v Nitre 7. - 8. decembra 1994. Nitra, VŠP, s. 67-70.
- SLOBODA, D. 2005. *Charakter sídelnej štruktúry ako predpoklad pre komunálnu reformu*. [online]. 2005. Dostupné na internete: <http://www.konzervativizmus.sk/upload/prezentacie/Sloboda_komreforma.pdf>.
- SWIANIEWICZ, P. 2002 (ed.). *Consolidation of Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: Open Society Institute – LGI, s. 1-29. ISBN 963-9419-45-1.
- SWIANIEWICZ, P. 2010 *Territorial consolidation reforms in Europe*. Budapešť: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute–Budapest. 2010.341s. ISBN: 978 963 9719 16 3.
- WOLLMANN, H. 2004. *Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single Purpose Organisations*. [online]. 2004. Dostupné na internete: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan044428.pdf>>.
- ŽÁRSKA, E a kol.2007. *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava : Vydavateľstvo Ekonóm, 2007. 194 s. ISBN 978-80-225-2293-9.

Súčasný stav a vybrané aspekty medziobecnej spolupráce

Martin Daško

Fragmentovaná sídelná štruktúra sa dá riešiť dvoma najčastejšími spôsobmi. Zlučovaním obcí, ktoré na Slovensku nie je „v móde“ alebo medziobecnou spolupracou, ktorá má naopak na území Slovenskej republiky značné zastúpenie. P. Gajdoš (2006) vníma medziobecnú spoluprácu a jej rôzne formy ako prirodzenú entitu v rámci fungovania samospráv, ktorá prináša efektívnejšie zabezpečovanie služieb či chod obcí v rôznych oblastiach každodenného života. Na rozdiel od zlučovania obcí, spolupráca môže byť len na určitú dobu alebo sa vzťahovať len na konkrétne úlohy, ktoré majú väčšinou dospieť k efektívnejšiemu riadeniu či už služby, politiky alebo inej oblasti (Vajdová – Čermák – Illner, 2006). Výhodami môžu byť prehľadnejšie formy úloh pre jednotlivých aktérov spolupráce, postupné začleňovanie iných partnerov do spolupráce, tým pádom spolupráca môže presahovať aj do iných oblastí atď. Za nevýhody sa považujú vo všeobecnosti hlavne komplikovanejšie dohodnutie presných úloh a kompetencií medzi jednotlivých aktérov, väčšia miera kontroly medzi nimi a tým pádom vzrastajúce neskoršie napätie medzi partnermi spolupráce, zvýšený tlak na administratívu a nedodržanie zmluvných podmienok a pod. (Komunal.eu, 2014). Najvyužívanejšie formy medziobecnéj spolupráce sú napr. spoločné fondy, obchodné spoločnosti, spoločnosti s ručením obmedzeným, akciové spoločnosti, družstvá, zmluvy rôzneho charakteru, dohody, spoločné obecné úrady, zakladanie združenia obcí (mikroregiónov) a pod. (Ježek, 2015; Kopecký – Malast, 2015). Foriem a modelov medziobecnéj spolupráce je však z hľadiska európskej praxe oveľa viac.

1 Vybrané formy medziobecnéj spolupráce

Rozdrobená sídelná štruktúra sa dá teda riešiť dvoma najčastejšími spôsobmi. Radikálnejšia forma je zlučovanie obcí, miernejšia, skôr na báze dobrovoľnosti, je forma spolupráce obcí. V nasledujúcej podkapitole bude zhrnutý štatistický výskyt menovaných foriem medziobecnéj spolupráce, ich legislatívna definícia či databázy, resp. registre ich evidencie v Slovenskej republike. Vybrané sú dynamickejšie formy spolupráce, ktoré predstavujú združenia obcí (mikroregióny) a miestne akčné skupiny. Ich spoločnou črtou je uchádzanie sa o financie z dotačných schém a konkrétny projektový rozvoj regiónov, v ktorých sa spolupracujúce obce nachádzajú.

Združenia obcí (mikroregióny) na Slovensku

Podľa zákona o obecnom zriadení služby občanom s trvalým pobytom poskytuje výhradne obec ako samostatná územná jednotka s vlastnými kompetenciami. Zákon ďalej povoľuje obciam slobodne sa združovať alebo spolupracovať pri výkone svojich kompetencií smerom k občanom, čiže spomenuté služby môžu poskytovať obci aj v spolupráci (Zákon č. 369/1990 Z. z. §1, ods. 2-3). Legislatíva tak umožňuje obciam a mestám v praxi využívať rôzne formy spolupráce, ktoré majú zefektívniť ich celkový chod.

Z legislatívnych predpisov sú pri združeniach obcí na Slovensku najdôležitejšie: Zákon č. 369/1990. o obecnom zriadení; Zákon č. 503/2001 o podpore regionálneho rozvoja a Občiansky zákonník v sekcii združovania občanov Slovenskej republiky a iné. Keďže legislatíva v Slovenskej republike priamo nedefinuje pojem „mikroregión“, aj počet aktuálne fungujúcich združení tohto typu sa hľadá zložito. Vyššie je uvedené, že medziobecná spolupráca v praxi môže mať rôzne formy (združenia obcí, občianske združenia, akciové spoločnosti atď.). Na Slovensku Ministerstvo vnútra (ďalej MV) Slovenskej republiky eviduje register združení obcí, ktorý napovedá, že týchto foriem je mnoho. Od mikroregionálnych združení obcí, cez združenia miest a obcí pre určitý účel (výstavba kanalizácie, cestovný ruch, rozvoj...), euroregióny atď. Problémom registra združení evidovaného MV Slovenskej republiky je, že síce prehľadne podľa samosprávnych krajov spravuje evidenciu združení, ale všetkých typov. Taktiež zo zoznamu nie je úplne jasné, či dané združenie obcí jestvuje, je v likvidácii alebo už nejestvuje. Zoznam združení obcí teda existuje, ale ku konkrétnym formám sa verejnosť

dostane ťažko. Celkovo vedie register združení obcí vedený Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky v roku 2018 evidovaných 356 združení obcí (bez miestnych akčných skupín). Nasledovná tabuľka uvádza zistené počty dobrovoľných združení obcí v jednotlivých krajoch na Slovensku.

Tabuľka 1: Počet zistených dobrovoľných združení obcí (DZO) v roku 2018 na Slovensku

VÚC	Počet DZO (356 celkovo)
Bratislavský	21
Trnavský	44
Trenčiansky	41
Nitriansky	57
Žilinský	34
Banskobystrický	55
Prešovský	37
Košický	67

Zdroj: Autor podľa údajov z Registra združení obcí MV SR, 2018, [online]

Miestne akčné skupiny na Slovensku

Hlavný rozdiel medzi mikroregionálnymi združeniami obcí a miestnymi akčnými skupinami je hlavne v začlenení aktérov. Miestne akčné skupiny totiž umožňujú priame členstvo aj súkromnému a občianskemu či neziskovému sektoru, ktorý sa tak aktívne môže podieľať na rozvoji regiónu. Mikroregionálne združenia obcí považujú za členov výhradne obce, čiže verejný sektor.

Iniciatíva LEADER má niekoľko praktických výhod pri skúmaní charakteru miestnych akčných skupín. Po prvé, má praktický význam vo svojej podstate a fungovaní, kde na princípe akéhosi metodického rámca Európskej únie prispievajú priami aktéri daného regiónu k jeho rozvoju. Po druhé, iniciatíva LEADER nám z výskumného hľadiska umožňuje prehľadnejšie evidenčné zoznamy jednotlivých miestnych akčných skupín. Na Slovensku je pre tento účel zriadený hlavne portál Národnej siete rozvoja vidieka Slovenskej republiky alebo údaje zo Slovenskej agentúry životného prostredia. Keďže Slovenská republika po prvýkrát priamo využila metodiku LEADER v programovom období 2007-2013¹ (NSRV SR, 2015), tak v podstate od roku 2007 sú plne evidované konkrétne miestne akčné skupiny v rámci jednotlivých krajov na Slovensku. Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky má prakticky rozhodovacie právo schváliť jednotlivé projekty miestnych akčných skupín (ďalej len MAS) určených programov pre rozvoj vidieka. Programové obdobie 2014-2020 predstavuje nárast počtu MAS-iek, čo ukazuje, že sa im na Slovensku darí. Z údajov z programového obdobia 2007-2013 z evidencie Národnej siete rozvoja vidieka Slovenskej republiky vyplýva, že v týchto rokoch bolo na Slovensku presne 29 miestnych akčných skupín. V programovom období 2014-2020 ich je na našom území 110. Nasledovná tabuľka 2 uvádza počty miestnych akčných skupín v programovom období 2007-2013 a v 2014-2020 v jednotlivých krajoch v Slovenskej republiky.

Pre obe krajiny teda platí, že obdobie 2014-2020 stále prebieha a je tak zložitejšie dostať sa k presným štatistikám o počtoch stále fungujúcich miestnych akčných skupín. Taktiež platí, že v Slovenskej republike majú miestne akčné skupiny rozličné zameranie a aj právne vymedzenie (občianske združenia, združenia obcí, miestne akčné skupiny a pod.). Názvy sa odvíjajú hlavne od činnosti na podporu vidieka, na ktorej participujú a od členov, ktorých miestne akčné skupiny združujú.

¹⁾ Nevylučuje to však existenciu miestnych akčných skupín spred roka 2007. Evidencie/ databázy, ktoré sú uvedené však pochádzajú skôr z programového obdobia 2007-2013, aby boli údaje porovnateľnejšie, prehľadnejšie a časovo ohraničené.

Tabuľka 2: Počet zistených združení obcí vo forme miestnych akčných skupín (MAS) v programovom období 2007-2013 a 2014-2020 na Slovensku

VÚC	Počet MAS 2007-2013 (29 celkovo)	Počet MAS 2014-2020 (110 celkovo)
Bratislavský	1	3
Trnavský	4	12
Trenčiansky	4	11
Nitriansky	5	15
Žilinský	2	10
Banskobystrický	5	18
Prešovský	4	24
Košický	4	17

Zdroj: Autor podľa údajov z NSRV SR, 2018, [online]

Spoločné obecné úrady a iné formy medziobecnej spolupráce

Podľa Zákona o obecnom zriadení aspoň dve obce po odsúhlasení zastupiteľstiev môžu zriaďiť spoločný obecný úrad, ktorý nie je právnickou osobou. Jeho existencia je uzatvorená vzájomnou zmluvou medzi minimálne dvoma obcami (Zákon č. 369/1990 Z. z., §16). Nasledovná tabuľka zobrazuje počet spoločných obecných úradov evidovaných Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky v roku 2018.

Tabuľka 3: Počet spoločných obecných úradov (SOÚ) v samosprávnych krajoch na Slovensku

VÚC	Počet SOÚ (221 celkovo)
Bratislavský	14
Trnavský	22
Trenčiansky	24
Nitriansky	29
Žilinský	35
Banskobystrický	36
Prešovský	31
Košický	30

Zdroj: Autor podľa: Janoško, 2018, [online]

Celkový počet spoločných obecných úradov v roku 2018 na Slovensku je 221. Ich využitie a praktický význam zdôrazňuje aj fakt, že cca 90% všetkých obcí na Slovensku je členom minimálne jedného SOÚ. Často sa stáva, že na výkon viacerých administratívnych úkonov sú obce na Slovensku členmi viacerých SOÚ podľa zamerania a administratívnej služby, ktorú poskytujú (Slavík – Grác – Klobučník, 2010). Počty jednotlivých spoločných obecných úradov sa rokmi menia. Predstavujú však najčastejšiu formu medziobecnej spolupráce na Slovensku, pretože počet 221 nepresahuje žiadna iná forma (mikroregióny a pod.).

Využitelnosť spoločných obecných úradov sa dá vysvetliť ich charakterom. E. Žárska a D. Kozovský (2008) hovoria o tzv. delegovaných právomociach, ktoré robia z tejto formy spolupráce obcí často využívaný druh kooperácie. Delegovanosť v tomto zmysle znamená prenechanie kompetencií v určitej oblasti na spoločný úrad, na ktorého činnosti a správe sa zmluvne dohodli mi-

nimálne dve obce (Zákon č. 369/1990, §16). Delegované kompetencie pôsobia prevažne v oblastiach školstva, stavebných úradov, odpadového hospodárstva, správe daní, iných ekonomických či právnych službách alebo v sociálnych či zdravotných oblastiach a iných. Zachované by malo byť rovnocenné/ horizontálne postavenie obcí, dodržanie autonómnosti v oblasti rozhodovania jednotlivých obcí, dobrovoľnosť a taktiež pozitívny prínos pre obce navzájom (Hasprová – Drábik – Žák, 2012). Aj to sú dôvody najpočetnejšie využívanej formy spolupráce medzi obcami na Slovensku.

Existujú samozrejme viaceré formy medziobecnej spolupráce (iné typy združení, euroregióny atď.). Pre účely pochopenia témy však považujeme vyššie uvedené formy za najvyužívanejšie a vzniká tu väčšia potreba práve ich pochopenia.

Úspešnosť alebo neúspešnosť jednotlivých modelov závisí od charakteru samospráv, ktoré spolupracujú. Ak sú malé a slabé, je pre ne ťažšie ponúknuť ostatným priestor na spoluprácu. Aj zahraničné výskumy vysvetľujú dôležitosť charakteru samosprávnych jednotiek. Koperácia obcí nesie so sebou rozdielne kompetencie pre participantov, ktorí sa na spolupráci zúčastňujú (Hulst – Van Montfort, 2010). Neberieme tak do úvahy čisto len obec ako takú, ale hlavne aktérov, ktorí v spolupráci aktívne vystupujú. Skúmaním správania sa aktérov v medziobecnej spolupráci sa dá vysvetliť aj charakteristika jednotlivých foriem medziobecnej spolupráce. V ďalšej podkapitole je tak zhrnutá problematika podstatných aktérov medziobecnej spolupráce v Slovenskej republike a vysvetlený ich konkrétny vplyv.

2 Typy aktérov medziobecnej spolupráce na Slovensku

Základným prvkom kreovania verejných politík, či už v medziobecnej spolupráci alebo inej politike, je zapojenie čo najširšieho spektra aktérov. Nové prístupy na základe subsidiarity ponúkajú prijímať rozhodnutia najnižším samosprávnym jednotkám. Neochota podieľať sa na politike vedie k jej neefektívnosti, preto je participácia základným prvkom úspešnosti aj medziobecnej spolupráce (Macháček, 1996). Práve tzv. prístup „bottom-up“, čiže tvorba politiky „zdola“ by mala byť predpokladom pre rozvoj regiónov (Maliková – Spišiak, 2012). Ako je načrtnuté v úvode kapitoly, každá forma medziobecnej spolupráce má vlastné špecifiká prijímania rozhodnutí a kooperácie jej členov, resp. členov združení obcí s nečlenmi. Aktéri na lokálnej úrovni na Slovensku, ale aj v ostatných krajinách, sa delia podľa viacerých kritérií a schém, pretože ich je mnoho. Zohrávajú však kľúčovú rolu v rozvoji regiónov (Vajdová, 2010). Dôležité je, že nejestvuje jednotná schéma zovšeobecňujúca všetky formy medziobecnej spolupráce. Skôr ide o prelínanie jednotlivých pozícií aktérov.

Praktická predstava fungovania dobrovoľného združenia obcí („mikroregiónu“) či miestnej akčnej skupiny je taká, že sa pokúšajú realizovať konkrétne projekty na rozvoj oblasti, ktorú reprezentujú. Projekt sa musí najskôr iniciovať, neskôr podať, potom schváliť a nakoniec realizovať. Aktéri daného „mikroregiónu“ či miestnej akčnej skupiny nemusia participovať na každej z uvedených fáz. Teoreticky sa môžu v rámci realizácie projektov² na rozvoj spolupracujúcich obcí rozdeliť aktéri medziobecnej spolupráce na tých, ktorí sa aktívne podieľajú na projektoch, ďalej na tých, ktorí sa zúčastňujú nepriamym spôsobom a tých, ktorých sa daná oblasť problematiky týka bez ich aktívneho zapojenia. Galvasová (2007, s. 47) ich delí do troch kategórií a to na: tzv. „shareholders“ (podieľajúci sa); „stakeholders“ (zainteresovaní); „placeholders“ (dotknutí). Realizovanie projektov je jednoduchý príklad, ako rozdeliť aktérov podľa spôsobu ich participácie. Ako je uvedené vyššie, nie v každej aktivite a v každom projekte rôznych foriem medziobecnej spolupráce sa dá tvrdiť, že aktéri sú delení na tieto tri skupiny. Ide skôr o teoretické načrtnutie vplyvu aktérov na rozhodnutia v rámci spolupráce obcí.

² Realizácia projektov v rámci dobrovoľných združení obcí je len praktickým príkladom, ktorý má poukázať na uvedené tri druhy aktérov. Môže to byť orientované aj na iné činnosti foriem medziobecnej spolupráce.

Jednoduchšie delenie aktérov v dobrovoľných združeníach obcí ponúka rozdelenie na jednotlivé sektory. To umožňuje podľa ich zaradenia pochopiť ich motivácie (zväčša ekonomické) a aj vplyv na kreovanie rozhodnutí. Preto sú ďalej zosumarizovaní najdôležitejší aktéri medziobecnej spolupráce na Slovensku vo verejnom, súkromnom, ďalej v tzv. treťom a občianskom a medzinárodnom sektore. Konkrétne ide o starostov obcí a zastupiteľstvo obcí, špecifické orgány zriadené združením obcí, manažéra/ koordinátora, podnikateľské subjekty/ firmy, mimovládne/ neziskové organizácie, samosprávne kraje a ich orgány, centrálné vlády, Európsku úniu a občanov obcí. Aktérov medziobecnej spolupráce je samozrejme viac. Definovaní sú tí najfrekvencovanejší v rámci vybraných foriem spolupráce.

Aktéri medziobecnej spolupráce z verejného sektora

Z vyššie menovaných do verejného sektora radíme starostov a zastupiteľstvo obcí, špecifické orgány zriadené združením obcí, manažéra/ koordinátora, orgány samosprávnych krajov a centrálné vlády Slovenskej republiky.

Starostovia patria v medziobecnej spolupráci v akejkoľvek forme k najsilnejším aktérom. Rovnako je tomu vo všeobecnosti v mikroregiónoch aj miestnych akčných skupinách. Sú priamymi zástupcami svojich obcí a sú hlavným komunikačným a realizačným „tlmočníkom“ požiadaviek obcí smerom k združeniu obcí a naopak. Ich silné postavenie v rámci modelov medziobecnej spolupráce pozostáva aj z typu funkcie, ktoré napr. v mikroregiónoch či miestnych akčných skupinách vykonávajú. Väčšinou sa jeden starosta zo združených obcí stane predsedom združenia obcí alebo minimálne podpredsedom. Záleží na rozhodnutí členov a stanov, ktoré takúto voľbu umožňujú. Výskumy z iných krajín však potvrdzujú, že čím silnejšia a väčšia je obec, tým má viac zdrojov a možností a tým pádom aj starostovia týchto obcí majú silnejšie postavenie ako v iných obciach (Lidström, 2017). Preto aj v medziobecnej spolupráci je často predsedom starosta z najväčšej, teda najsilnejšej obce. Nie je to však absolútna podmienka.

Druhým aktérom verejného sektora je, resp. sú zastupiteľstvá obcí. Ich všeobecnou výhodou je výkonná právomoc rozhodovať o politike danej obce, čo sa odráža aj na ich kooperácii s inými obcami v rámci dobrovoľných združení obcí. Zastupiteľstvo rozhoduje hlavne o vstupe či vystúpení do, resp. zo združenia s inými obcami. V mikroregiónoch na Slovensku zohráva zastupiteľstvo a starosta kľúčovú úlohu, pretože oni sú hlavnými participantmi v mikroregióne. V miestnych akčných skupinách je často ich, ak sa to dá nazvať, moc, obmedzená maximálnym zastúpením do 50%, pretože ostatní členovia MAS-iek sú aj z iných sektorov, čo mikroregióny nepraktizujú (Kostrová, 2014).

Špecifickými orgánmi zriadenými združeniami obcí sú orgány, ktoré si volí a zriadi samotné dobrovoľné združenie obcí, či už ide o „mikroregión“ alebo miestnu akčnú skupinu. Nedá sa vo všeobecnosti charakterizovať presná metodika, podľa ktorej sa združenia obcí riadia, pretože záleží prakticky na ich pravidlách (pokiaľ nenarúšajú postavenie obcí v združení a neporušuje sa tým ústava alebo zákony). Tieto výkonné a poradné orgány majú predovšetkým slúžiť na efektívnejší chod združenia obcí, preto sa ich činnosť a delenie dá posudzovať skôr individuálne. Orgány združení obcí sa dajú v skratke rozdeliť na predsedu a podpredsedu, valné zhromaždenie, výkonnú radu či kontrolnú komisiu, prípadne manažéra, ktorého funkcia je rozoberaná nižšie (Rusinko, 2014). Ide len o náčrt orgánov, prax by si vyžadovala dôkladnejší výskum v rámci všetkých združení obcí. Každý typ združenia sa líši aktivitou a aj zvolenými orgánmi, resp. ich názvami.

Pozícia tzv. manažéra/ koordinátora je najšpecifickejšou v rámci pôsobenia dobrovoľných združení obcí. Je to totiž nepovinná funkcia, ktorú môže (ak jestvuje) zastávať akýkoľvek aktér z ktoréhokoľvek sektora (podmienkou je fyzická osoba). Preto ak sa zaraďuje do verejného sektora, mohol by to byť napr. aj starosta alebo poslanec obce, resp. iný verejný funkcionár. Pokojne môže byť takýmto manažérom/ koordinátorom aj podnikateľ alebo občan či člen neziskovej organizácie. Pozícia tzv. manažéra má v dobrovoľných združeníach obcí stúpajúcu tendenciu. Manažér by mal mať hlavne znalostné predpoklady v oblasti legislatívy, poznania charakteru re-

giónu, odbornosť v komunikácii, koordinačné schopnosti atď. Ide o špeciálnu administratívnu pozíciu, ktorú by mal zastupovať človek, ktorý sa venuje problematike spolupráce obcí medzi sebou, s krajinami či prepojením na EÚ. Jeho úloha je smerovaná hlavne k projektom a získaniu financií, či už zo štátnych dotácií alebo fondov EÚ (Škrabal – Nunvářová – Novák – Třebický, 2006). Pozícia manažéra však nie je povinná a taktiež by bolo vhodné vykonať rozsiahlejší výskum o ich existencii a činnosti. Podstatná je otázka financovania pozície manažéra (hlavne ak ide o externý subjekt poskytujúci tento typ služby). V praxi to môže byť realizované napr. cez vyčlenenie čiastky z realizovaného projektu na administratívne a iné koordinačné úkony. Záleží na type združenia obcí a ich členov, ako rozhodnú. Ak má „mikroregión“ či miestna akčná skupina schopného a kvalifikovaného manažéra, ktorý vie koordinovať aktivity jednotlivých členov spolupráce obcí, prináša to len výhody spojené hlavne s kvalitným dotovaním podaných projektov, ktoré sú aj realizované (Galvasová, 2007). Neschopnosť manažéra, prípadne aj jeho neexistencia môže viesť k opaku. Nemusi to však byť pravidlom. S. Joosse (2007) načrtla možnú budúcnosť pozície takýchto koordinátorov. V lokálnej politike je totiž potrebné využívať pozície akýchsi mediátorov, ktorí predstavujú skoordiovanie požiadaviek a potrieb viacerých sfér politiky. Týmto prvkom môže byť aj napr. zriadenie orgánu manažéra v združeniach obcí na Slovensku.

Orgány samosprávnych krajov predstavujú na Slovensku napr. predsedu vyššieho územného celku (ďalej VÚC), zastupiteľstvo VÚC, komisie a iné orgány krajov. Kraje v Slovenskej republike umožňujú vytvárať dotačné programy spojené s rozvojom regiónov a tak aj podporu dobrovoľných združení obcí, ktoré sú na ich území.

Centrálne vlády Slovenskej republiky majú zásadný vplyv napr. pri zmene legislatívy týkajúcej sa podmienok medziobecnej spolupráce. Taktiež podporujú dotačnými programami rozvoj vidieka na všeobecné a aj na konkrétne účely. Sú dôležitým reprezentantom smerom k orgánom EÚ, ktoré poskytujú aj na základe ich rokovacích schopností dotačné fondy. Preto do teoretického vymedzenia aktérov medziobecnej spolupráce patria aj centrálne vlády Slovenskej republiky. Ich silná pozícia spočíva v určovaní pravidiel, ktorými sú rôzne združenia obcí viazané.

Aktéri medziobecnej spolupráce zo súkromného sektora

Aktérmi medziobecnej spolupráce zo súkromného sektora sú firmy a iné podnikateľské subjekty, ktoré pôsobia na území daného združenia obcí. Pri „mikroregiónoch“ a miestnych akčných skupinách je pre nich zásadný rozdiel v možnosti členstva. Mikroregionálne združenie obcí má členov pozostávajúcich len z obcí (a ich orgánov). V miestnych akčných skupinách sa vyžaduje často minimálne 50%-né členstvo pozostávajúce zo súkromného a občianskeho sektora, resp. aj neziskového. Neznamená to, že pri realizácii alebo hlasovaní o projektoch v „mikroregiónoch“ sa napr. podnikateľ obce, ktorá je v ňom združená, nemôže vyjadrovať. Rovnako ako občania a neziskový sektor, aj podnikatelia sa môžu zúčastňovať zasadnutia členov „mikroregiónu“, môžu podávať písomné či ústne pripomienky a pod. Hlasovacie právo však majú len členovia, čiže obce. Taktiež pri realizácii projektov sú často zapájané aj miestne podnikateľské subjekty. Podľa viacerých autorov práve podnikateľské subjekty vedia naštartovať ekonomickú silu aj malých obcí, čo vedie k potrebe iných obcí združovať sa s nimi (Falfánová, 2009). Ich vplyv v rámci utvárania foriem medziobecnej spolupráce ja tak zreteľný.

Aktéri medziobecnej spolupráce z tretieho sektora + občianskeho sektora

Neziskové, resp. mimovládne organizácie prinášajú do foriem medziobecnej spolupráce rozmer neangažovania sa primárne za ziskom. Druhov mimovládnych organizácií je viacero. Patria sem napr. rôzne profesijné, voľnočasové, športové, kultúrne či iné organizácie, nadácie, neinvestičné fondy, občianske združenia, neziskové a iné organizácie (Beblavý – Sičáková-Beblavá, 2001). Z teoretického hľadiska sa dajú rozdeliť na vzájomne a verejne prospešné. Zatiaľ čo prvé menované, neziskové organizácie, smerujú skôr k naplneniu cieľov jednotlivých členov, verejne prospešné neziskové organizácie združujú členov s cieľom poskytnúť poradenskú alebo inú službu tretím osobám (Rakušanová, 2003).

Aj tieto prvky aplikované na formy medziobecnej spolupráce sú využiteľné v praxi. Pri miestnych akčných skupinách v Slovenskej republike platí to, čo pre súkromný sektor, že MAS vyžadujú členstvo aktérov aj z neziskového sektora.

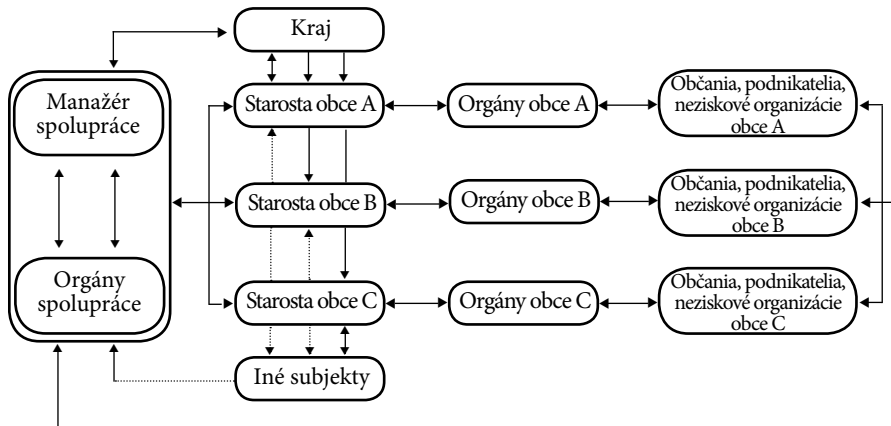
Podobne je vnímaná aj rola občanov. Občianska participácia predstavuje základný predpoklad demokracie a hlavne riešenie problémov „zdola“, čo podporuje aj princíp subsidiarity prevzatý od EÚ. Občania sú priamymi prijímateľmi a cieľovými subjektmi poskytovania výhod zo spolupráce obcí. Občiansky sektor vie najlepšie zhodnotiť potreby obcí a aj akútnosť ich riešení. Výhodou občanov je flexibilné sieťovanie s viacerými subjektmi napr. v rámci fungovania miestnych akčných skupín či mikroregiónov (Petríková – Strussová, 2009). Dokážu zbierať informácie od viacerých aktérov, dokážu sa postupne napr. vyprofilovať do podoby podnikateľského subjektu alebo môžu byť volení do orgánov samospráv. To automaticky neznamená, že takýto postup občana v rámci obce je výhodnejší oproti jeho „obyčajnému“ zotrvaníu v občianskom sektore. Len sú naznačené viaceré možnosti a flexibilita prispôsobenia sa tomu, čo chce daný občan napr. v združení obcí presadiť.

Aktéri medziobecnej spolupráce z medzinárodného sektora

Najdôležitejším aktérom medzinárodného sektora v rámci medziobecnej spolupráce je samotná EÚ a jej orgány. V predošlých častiach je zdôraznená dôležitosť regionálnej politiky EÚ. V skratke poskytuje cez viaceré prepracované fondy financie menej rozvinutým regiónom v rámci členských štátov EÚ. Na jednotlivé programové obdobia (napr. 2007-2013 a 2014-2020, ktoré sa týkajú aj Slovenskej republiky) vyčleňuje vždy cez 340 miliárd €, ktoré smerujú aj na regionálny rozvoj územia Slovenska. EÚ má napr. zásadný vplyv pri miestnych akčných skupinách, pretože ona je tvorcom metodiky LEADER, na základe ktorej MAS fungujú.

Podstata jednaní akýchkoľvek aktérov vo verejnej politike sa dá zhrnúť do dvoch zásad. Prvou je, že aktéri, napr. medziobecnej spolupráce, musia určitú tému pretaviť do problému, ktorý treba riešiť. Druhou zásadou je diskutovať a hľadať vhodných partnerov na jeho riešenie (Králková, 2006). Za silného aktéra v Slovenskej republike z vyššie menovaných sektorov môžeme vo všeobecnosti považovať starostov obcí. V združeníach obcí zohrávajú väčšinou dôležitú reprezentatívnu funkciu v rámci členstva v „mikroregióne“ alebo miestnej akčnej skupine, kde akoby reprezentujú svoju obec. Dôležitosť ich funkcie spočíva v tom, že vedia presne zhodnotiť finančné rozpočty svojich obcí a vedia tak zväziť zaangažovanie ich samospráv v prípadných činnostiach, ktoré chce združenie obcí realizovať. Aj z tohto hľadiska majú v rámci medziobecnej spolupráce silné postavenie (Kruntorádová – Jüptner, 2012). Rovnako silné postavenie v rámci združení obcí majú aj jednotlivé zastupiteľstvá členských obcí, ktoré sú prepojené na činnosť starostu. Zastupiteľstvo totižto na Slovensku rozhoduje/ hlasuje o spolupráci s inými obcami a rozhoduje aj o forme tejto spolupráce (Balík, 2009). Na podobných princípoch kooperujú napr. aj mestské časti veľkých miest, kde rovnako primátori a zastupiteľstvo majú najlepšie informácie o rozpočtoch a teda aj hlavné slovo v rozhodnutiach o politických otázkach (Šaradín, 2011). Najsilnejším aktérom zo spomenutých sektorov je Európska únia a potom centrálné vlády. Ich vplyv netreba vysvetľovať. Podstatné postavenie majú aj samosprávne kraje, ktoré cez rôzne programy taktiež podporujú regionálny rozvoj. Neziskový, súkromný a občiansky sektor nemá také rozhodovacie právomoci ako vyššie menovaní „decision makers“, ale svojim priamym či nepriamym vplyvom na vyššie menovaných aktérov vedia aj títo „policy makers“³ zásadným vplyvom meniť verejnú politiku (Staroňová – Malíková, 2003). Vplyv hlavne individuálnych aktérov, teda starostov, prípadných manažérov/ koordinátorov, na fungovanie mikroregiónov či miestnych akčných skupín, závisí vo veľkej miere od osobnosti, schopností a možností obcí splňať ich požiadavky (ak sú schopní). Nasledovná schéma určuje zovšeobecnú organizačnú štruktúru a prepojenie aktérov medziobecnej spolupráce, ktorí sú charakterizovaní vyššie.

³ Rozdiel medzi „decision makers“ a „policy makers“ spočíva v tom, že decision makers sú všetci aktéri (lokálna, regionálna, národná a nadnárodná úroveň vládnutia), ktorí majú rozhodovacie právomoci pri tvorbe politik. Sú volení alebo menovaní a majú právo rozhodovať o konkrétnych verejných politikách. Policy makers sú všetci ostatní aktéri, ktorí sa zapájajú do procesu tvorby politik, ale nepriamo, pretože nemajú rozhodovaciu právomoc.

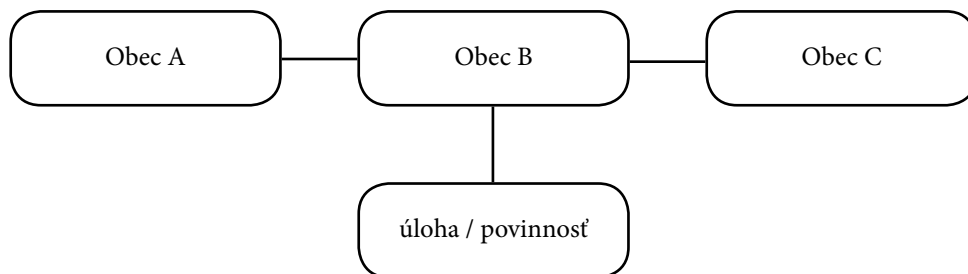
Schéma 1: Vzájomné väzby aktérov medziobecnej spolupráce vo všeobecnosti

Zdroj: Galvasová, 2007, s. 48

Vyššie uvedená schéma je len modelovým príkladom, ako môžu byť spomenutí aktéri medziobecnej spolupráce „zosieťovaní“. Najsilnejšie väzby sú medzi orgánmi obcí a orgánmi združenia obcí. Zo schémy taktiež vyplýva pôsobenie kraja a iných subjektov, kde sa dajú zaradiť centrálné vlády, EÚ alebo aj rôzne krízy a nečakané politické udalosti, ktoré môžu napr. pozastaviť financovanie projektov a pod.

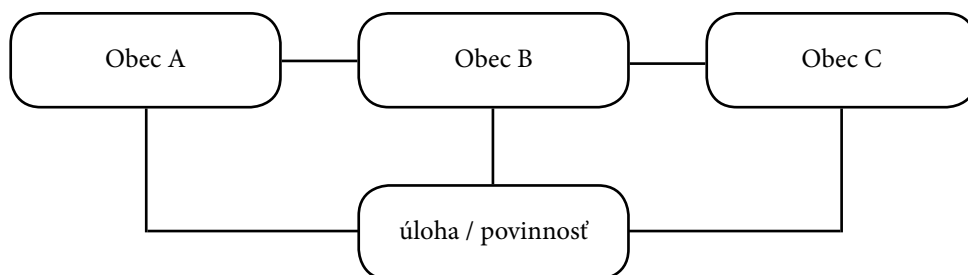
Každá verejná politika funguje na jednoduchom a zároveň zložitom princípe. Jednoduchom preto, lebo stačí definovať problém, nájsť k nemu adekvátne riešenie a spôsob implementovania do praxe a problém je vyriešený. Zložitom preto, pretože takto uvažuje každý jeden aktér v rámci danej verejnej politiky. Problémov a spôsobov riešenia je mnoho, avšak len niektoré sa dostanú k tzv. „decision makers“, teda vládam, rozhodovacím orgánom na akejkoľvek úrovni (obce, VÚC, centrálna vláda či EÚ). Až vtedy sa začína proces tvorby akejkoľvek verejnej politiky (Kingdon, 1995). Moderné demokratické režimy fungujú na spôsobe vládnutia tzv. „multilevel governance“, kde sú všetci aktéri od najnižších samospráv až po medzinárodné organizácie poprepájané a prakticky zosieťované (Potůček, 2016). Vplyv EÚ pri mikroregiónoch a miestnych akčných skupinách vidno cez rôzne dotačné programy/ metodiky (u MAS konkrétne iniciatíva LEADER), centrálné vlády sú viazané dokumentmi EÚ, kraje vplyvajú ako na rozvoj vidieka svojich oblastí, tak aj smerom k EÚ a naopak. Dnes v podstate nejestvuje oblasť verejnej politiky, ktorá by nebola zosieťovaná. Aktéri, konkrétne zástancovia svojich požiadaviek, tak hľadajú vhodných partnerov, spájajú sa do koalícií/ sietí a snažia sa o presadenie svojich návrhov riešení.

Ako môžu obce kooperovať v rámci dobrovoľných združení obcí? Za členov, resp. priamych aktérov v miestnych akčných skupinách na Slovensku, považujeme aktérov z verejného, neziskového, občianskeho a súkromného sektora. Aktéri sú riadnymi členmi a zapájajú sa, resp. by sa mali zapájať do procesov rozhodovania pri parciálnych rokovaniach v rámci danej miestnej akčnej skupiny. Čo sa týka skúmania dobrovoľných mikroregionálnych združení obcí, tam už oficiálne vystupujú ako priami aktéri/ členovia, len obce, teda verejný sektor. Podnikatelia, občania, mimovládne organizácie sa môžu zúčastňovať zasadnutia mikroregiónu, môžu podávať písomné či ústne pripomienky a pod., ale hlasujú len zástupcovia obcí. Ostatní nie sú teda priamymi aktérmi združenia obcí. Medziobecná spolupráca má vyrovnávať celkové rozdiely v regióne, má napomáhať k jeho rozvoju a tým pádom aj k rozvoju jednotlivých obcí. Najideálnejšia je dlhodobá spolupráca, z ktorej profitujú všetci členovia či nepriami aktéri (nečlenovia). Zahraničné výskumy z iných krajín EÚ potvrdzujú, že práve väčšie a silnejšie obce môžu byť napr. pri združeníach obcí, kde je viacero samospráv, akýmsi koordinátorom, ktorý plní poverené úlohy združenia za nich alebo túto funkciu môže zastupovať viacero obcí (Lorvi, 2013). V praxi sa podľa toho zjednodušene dajú rozpoznať tri modely, ako obce v dobrovoľných združeníach obcí navzájom kooperujú a plnia tak funkcie združenia. Nasledovné schémy vysvetľujú rozdielne druhy spolupráce v grafickej podobe. Modely vychádzajú z predpokladu, že základnou entitou foriem medziobecnej spolupráce sú obce ako aktéri verejnej politiky.

Schéma 2: Tzv. sídelný / miestny obecný model plnenia úloh v rámci medziobecnej spolupráce

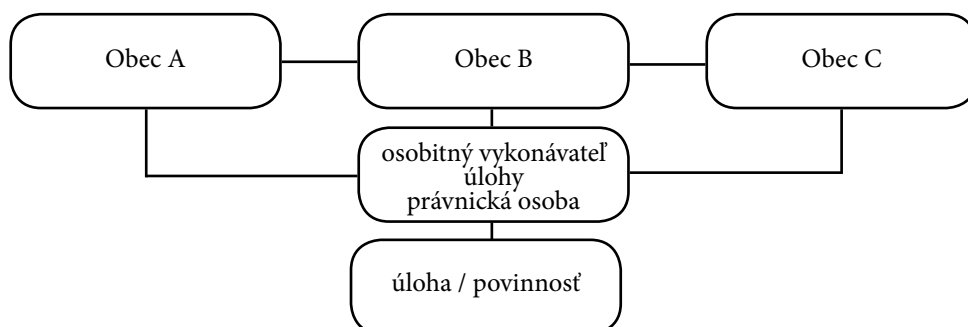
Zdroj: Steiner, 2002, s. 92.

Prvým modelom je tzv. sídelný/ miestny obecný model. Viacero obcí sa dohodne na založení združenia obcí („mikroregión“ či miestna akčná skupina), pričom vždy pri plnení konkrétnych úloh ako keby splnomocnili jednu z obcí k implementácii ich požiadaviek do praxe. Jedna obec tak plní jednu alebo viac úloh/ povinností pre ostatné v rámci konkrétneho združenia obcí. Výhodou sú jednoduchšie väzby a lepšia kontrola plnenia úloh od ostatných členov, limitom môžu byť kompetencie a možnosti poverenej obce a neschopnosť plniť poverené úlohy.

Schéma 3: Model plnenia úloh v tzv. užšom zmysle v rámci medziobecnej spolupráce

Zdroj: Steiner, 2002, s. 92.

Druhým je tzv. užší model plnenia úloh medzi obcami v rámci spolupráce. Na rozdiel od prvého modelu, v tomto je proces plnenia úloh transparentnejší a podelený na viacero alebo na všetky obce v rámci združenia. Obce môžu tak plniť jednu alebo viacero poverených úloh/ povinností pre ostatné obce. Výhodou je spomenutá transparentnosť, nevýhodou môže byť, že procesy implementovania požiadaviek obcí do praxe môžu byť brzdené jednou alebo viacerými obcami, ktoré si neplnia povinnosti. Výhodou je naopak v takomto modeli aj lepšia kontrola na základe užších väzieb, ktorá by tomu mala zabrániť.

Schéma 4: Model triadenia právnickej osoby v rámci medziobecnej spolupráce

Zdroj: Steiner, 2002, s. 92.

Tretím často používaným modelom v rámci fungovania dobrovoľných združení obcí je zriadenie právnickej osoby (firmy, spoločnosti, a pod.), ktorá bude mať na starosti plnenie úloh/ povinností v určitej oblasti/ oblastiach medzi obcami, ktoré spolupracujú. Výhodou je, že ak je takouto úlohou poverený subjekt, ktorý má dostatočné znalosti a zručnosti, prináša to pozitíva v odbremenení povinností pre samotné obce v procese implementácie rozhodnutí jej členov do praxe a vyššia miera kontroly z ich strany smerom k činnosti poverenej právnickej osoby. Nevýhodou je zväčša financovanie tohto subjektu, kde obce často do uvedenej formy plnenia úloh nevkročia kvôli nedostatku zdrojov na výkon spomenutej funkcie.

Predpokladaných modelov je viacero. Vyššie spomenuté nie sú univerzálne. Taktiež pri plnení jednej úlohy môže združenie obcí používať jeden model, pri druhej úlohe iný model. Vyššie uvedené modely však v praxi jestvujú a vyskytujú sa najčastejšie. Vychádza sa totiž z predpokladu, že medziobecná spolupráca má smerovať k plneniu spoločných úloh/ povinností, ktoré majú viesť k úspešnosti danej spolupráce (Biwald, 2004). Aplikácia uvedených druhov plnenia úloh v rámci združení spolupracujúcich obcí sa týka aj Slovenskej republiky, preto sú uvedené.

Zhrnutie

Podstatou, prečo obce spolupracujú, sú ich nedostatky. Negatíva vyplývajúce z reálneho fungovania obcí a regiónov dokazujú, že to má na svedomí rozdielna a fragmentovaná sídelná štruktúra území jednotlivých štátov. Slovenská republika nie je výnimka. Počet obcí nie je až tak kľúčový ako počet malých, slabých a nefunkčných obcí v rámci regiónov/ krajov. Cca 90% územia Slovenskej republiky sa dá považovať za vidiecke s veľkým počtom malých obcí. Jestvujú dva najúčinnnejšie spôsoby, ako sa s tým dá vyrovnáť. Zlučovaním obcí, na ktoré je potrebná hlavne ochota obcí vzdať sa časti svojho autonómneho postavenia v prospech dlhodobejšieho rozvoja a ochota vlád na akejkoľvek úrovni (hlavné tá, ktorá má kompetencie rozhodnúť o zložení sídelnej štruktúry daného územia). Na Slovensku od roku 1993 nie je zaznamenané radikálne zlučovanie obcí v rámci území. Preto sa vykrystalizovali skôr viaceré formy medziobecnej spolupráce ako spôsob vyrovnania sa s praktickými nedostatkami obcí. Najvyužívanejšou a najpočetnejšou formou na Slovensku sú spoločné obecné úrady. Dynamickejšiu formu predstavujú dobrovoľné združenia obcí (mikroregióny) a miestne akčné skupiny. Spoločným znakom je, že majú viacero foriem, môžu žiadať o dotácie zo štátnych rozpočtov a fondov EÚ a prispievajú k rozvoju regiónu na tzv. princípe „bottom-up“ (zdola nahor) a „top-down“ (zhora nadol). Odlišnosťou je členstvo, kde v mikroregionálnych združeniach sú členmi výhradne obce a v miestnych akčných skupinách už aj súkromný, mimovládny a občiansky sektor. Od roku 2004, kedy vstúpila Slovenská republika do EÚ vidno vzrastajúci počet takýchto dobrovoľných združení obcí.

Najpodstatnejšie pre úspešnosť akejkoľvek formy medziobecnej spolupráce je iniciatíva zo strany aktérov jednotlivých obcí a ich orgánov. Prioritne ide o tzv. model „bottom-up“, teda zdola nahor, čo inklinuje k vyššiemu záujmu aktérov (resp. sietí aktérov) združovať sa, spolupracovať v rámci rôznych aktivít, využívať princíp subsidiarity, kde iniciácia by mala ísť od najnižších zložiek spoločnosti (hlavne od občanov a mimovládnych organizácií). V porovnaní fungovania mikroregionálnych združení obcí a miestnych akčných skupín na Slovensku majú druhí menovaní výhodu v tom, že združujú priamo aj súkromný a mimovládny sektor. Jednak širšie zastúpenie sietí aktérov umožňuje vyššiu mieru kontroly (zamedzenie napr. aktérom spadajúcim do kategórie free riders) a taktiež vyváženosť vnímania rovnakého problému či riešenia z iného pohľadu (napr. orientácia na odbornosť, orientácia na zisk). Spomenuté sieťovanie aktérov v praxi aspoň z pohľadu členstva a kompetencií priamo rozhodovať v združení obcí určuje vyššiu výhodu miestnym akčným skupinám. Negatívom v ich fungovaní môže byť napr. limitovaný počet členov z jednotlivých sektorov a presná metodika, ktorá môže byť v istých prípadoch obmedzujúca. V „mikroregiónoch“ nemá súkromný a mimovládny sektor zastúpenie, čo rovno neznamená, že občan alebo firma nemôže iniciovať podanie projektu na rozvoj obce/obcí. Vtedy sa to realizuje sprostredkované cez oficiálneho člena združenia obcí. Obe moderné dynamické a najviac využívané formy medziobecnej spolupráce tak priamo alebo nepriamo umožňujú aplikovať v praxi tzv. „bottom-up“ model a prispievajú k rozvoju regiónov ako takých.

Použitá literatúra:

- BALÍK, S. 2009. *Komunální politika – obce, aktéri a ciele miestní politiky*. Praha: Grada Publishing, a. s., 2009. 256 s. ISBN 978-80-247-2908-4.
- BEBLAVÝ, M. – SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. 2001. *Ekonomické a sociálne reformy na Slovensku: niektoré aspekty tvorby verejnej politiky a presadzovania záujmov*. Bratislava: INEKO, 2001. 75 s. ISBN 978-80-89041-37-4.
- FALŤANOVÁ, E. 2009. *Lokálne rozvojové aktivity ako faktor rozvoja vidieckej obce (Na príklade obce Hradište, okres Poltár)*. In: Slovenský národopis. Vol. 57, No. 3. 2009, p. 331-347. ISSN 1335-1303.
- GAJDOŠ, P. 2006. *Potenciály, zdroje, a bariéry rozvoja vidieckych obcí na Slovensku (na príklade vybraných okresov Slovenska)*. In: Obecné noviny: týždenník miest a obcí. Vol. 16, No. 35-36. 2006, p. 14-17. ISSN 1335-650X.
- GALVASOVÁ, I. (a kol.). 2007. *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. Brno: Georgetown, 2007. 140 s. ISBN 80-251-20-9.
- HASPROVÁ, M. – DRÁBIK, P. – ŽÁK, Š. 2012. *Možnosti a perspektívy medziobecnjej spolupráce*. 2012. [online]. [par. 15. 11. 2015] Dostupné na: <http://of.euba.sk/konfVeda2012/Prispevky/Hasprova_Maria_Drabik_Peter_Zak_Stefan.pdf>
- HULST, R. – VAN MONTFORT, A. 2010. *Inter-Municipal Cooperation in Europe*. Dordrecht: Springer, 2010. 238 s. ISBN 13 978-90-481-7355-6.
- JEŽEK, J. 2015. *Meziobecní spolupráce v České republice v roce 2015: výsledky empirického výzkumu*. In: Regionální rozvoj mezi teorií a praxí. No. 4. 2015, p. 104-113. ISSN 1805-3246.
- JOOSSE, S. 2007. *Talking about cooperation: continuity and change in a rural community in Slovakia*. In: Sociológia – Slovak Sociological Review. Vol. 39, No. 3. Sociologický ústav SAV. 2007, p. 245-258. ISSN 1336-8613.
- KINGDON, J. W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2/e*. New York: Longman, 1995. 254 p. ISBN 0-673-52389-6.
- KOMUNAL.EU. 2014. *Zlučovanie a spolupráca obcí*. Január 2014. [online]. [par. 15. 11. 2015]. Dostupné na: <http://www.komunal.eu/images/Zlu%C4%8Dovanie_a_spolupr%C3%A1ca_obc%C3%AD.pdf>
- KOPECKÝ, M. – MALAST, J. 2015. *Veřejnosprávní smlouvy jako nástroj pro spolupráci obcí*. In: Regionální rozvoj mezi teorií a praxí. No. 4. 2015, p. 78-89. ISSN 1805-3246.
- KOSTROVÁ, J. 2014. *Podstata a fungovanie mikroregiónov*. Brno: Fond mikroprojektů, Program cezhraničnej spolupráce SR a ČR. 2014. [online]. [16. 1. 2017]. Dostupné na: <http://mikroinovace.eu/wp-content/uploads/2014/07/12_Kostrova-Podstata-a-fungovanie-mikroregionov.pdf>
- KRÁLOVÁ, E. 2006. *Aktéri a politické siete v procese tvorby verejnej politiky*. In: Politologická revue – Czech Political Science Review. Vol. 12, No. 2. Česká spoločnosť pro politické vedy. 2006, p. 65-85. ISSN 1211-0353.
- KRUNTORÁDOVÁ, I. – JÜPTNER, P. 2012. *Finanční aspekty autonomie českých municipalit v postojích politických aktérů*. In: Politologický časopis – Czech Journal of Political Science. Vol. XIX, No. 4. 2012, p. 341-358. ISSN 1211-3247.
- LIDSTRÖM, A. 2017. *Public Authorities and Intermunicipal Cooperation in a European Context*. In: Urban Affairs Review. Vol. 53, No. 2. 2017, p. 403-409. ISSN 1078-0874.
- LORVI, K. 2013. *Unpacking Administrative Capacity for the Management of EU Structural Funds in Small and Large Municipalities: The Estonian Case*. In: Administrative Culture. Vol. XIV, No. 1. 2013, p. 98-124. ISSN 1736-6070.
- MACHÁČEK, L. 1996. *Asociatívnosť a občianska participácia*. In: Sociológia – Slovak Sociological Review. No. 1. Sociologický ústav SAV. 1996, p. 55-62. ISSN 1336-8613.
- MALIKOVÁ, L. – SPIŠIAK, P. 2012. *Rural development from the perspective of local actors (case study of Brezno region)*. Brno: MendelNet: Proceedings of International Ph.D. Students Conference, 21. – 22. november 2012, s. 653-661. [online]. Dostupné na: <<http://www.humannageografia.sk/clanky/Mendelnet2012.pdf>>
- PETŘÍKOVÁ, D. – STRUSSOVÁ, M. 2009. *Možnosti a predpoklady občianskej participácie v udržateľnom sídelnom rozvoji*. In: Sociológia – Slovak Sociological Review. Vol. 41, No. 4. Sociologický ústav SAV. 2009, p. 354-379. ISSN 1336-8613.

- POTŮČEK, M. 2016. *Veřejná politika*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016. 336 s. ISBN 978-80-7400-591-6.
- RAKUŠANOVÁ, P. 2003. *Třetí sektor a občanská participace v České republice*. In: Naše společnost. Vol. 1, No. 3-4. 2003, p. 31-34. ISSN 1214-438X.
- RUSINKO, D. 2014. *Podstata a fungování mikroregionů*. Brno: Fond mikroprojektů, Program cezhraničnej spolupráce SR a ČR. 2014. [online]. [16. 1. 2017]. Dostupné na: <http://mikroinovace.eu/wpcontent/uploads/2014/07/11_Podstata_a_fungovani_mikroregionu.pdf>
- SLAVÍK, V. – GRÁC, R. – KLOBUČNÍK, M. 2010. *Reflexia k problematike fungovania spoločných obecných úradov v Slovenskej republike*. In: Geographia Cassoviensis. Vol. IV, No. 2. 2010, p. 193-200. ISSN 1337-6748.
- STAROŇOVÁ, K. – MALÍKOVÁ, L. 2003. *Policy Making Under Coalition Politics in Slovakia*. In: Sociológia – Slovak Sociological Review. No. 3. Sociologický ústav SAV. 2003, p. 195-228. ISSN 1336-8613.
- STEINER, R. 2002. *Interkommunale Zusammenarbeit und Gemeindezusammenschlüsse in der Schweiz Erklärungsansätze, Umsetzungsmöglichkeiten und Erfolgsaussichten*. Bern, Stuttgart, Wien: Veralg, 2002. 544 p. ISBN 978-3-258-06530-4.
- ŠARADÍN, P. 2011. *Na nejnižším patře decentralizace: zastupitelé městských částí*. In: Politologická revue – Czech Political Science Review. Vol. 17, No. 2. Česká společnost pro politické vědy. 2011, p. 139-153. ISSN 1211-0353.
- ŠKRABAL, I. – NUNVÁŘOVÁ, S. – NOVÁK, J. – TŘEBÍCKÝ, V. 2006. *Metodika zavádění managementu rozvoje mikroregionů*. Přerov: EURO-PRINT PŘEROV s. r. o., 2006. 182 s. ISBN 80-86902-39-0.
- VAJDOVÁ, Z. 2010. *Sít institucionálních aktérů rozvoje malého města*. In: Sociologický Časopis – Czech Sociological Review. Vol. 46, No. 2. Institute of Sociology of the Academy of Sciences of the Czech Republic. 2010, p. 281-299. ISSN 0038-0288.
- VAJDOVÁ, Z. – ČERMÁK, D. – ILLNER, M. 2006. *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: Sociologický ústav Akademie věd České republiky, 2006. 109 s. ISBN 80-7330-086-9.
- ŽÁRSKA, E. – KOZOVSKÝ, D. 2008. *Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie*. Bratislava: EKONÓM, 2008. 125 s. ISBN 978-80-225-2466-7.

Legislatívne zdroje:

Zákon č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení.

Zákon č. 503/2001 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja.

Postavenie občana v komunálnej sfére – možnosti participácie

Michal Imrovič

Komunálnu sféru predstavuje miestna samospráva, ktorej fundament je založený od samého začiatku na autonómnom vlastnom rozhodovaní ako prejav spoločenského záujmu na vlastnom území a svojimi obyvateľmi. Postavenie obyvateľa je základom a kľúčovým prvkom komunálnej politiky, ako aj personálnym základom miestnej samosprávy. Občan v úlohe obyvateľa je úzko spojený s miestnou samosprávou, ktorá je blízko občanom v porovnaní so štátom, čím spĺňa predispozíciu k možnosti pružne reagovať na potreby alebo záujmy obyvateľov konkrétnej miestnej samosprávy. Faktom je, že štátna moc zo svojej podstaty uznáva miestnu samosprávu a jej orgány, čo znamená, že miestna samospráva bez ohľadu na štátnu správu je považovaná za najvhodnejší priestor miestneho obyvateľstva. Zodpovednosť komunálnej úrovne voči svojim obyvateľom sa prejavuje pravidelnou voľbou orgánov, na základe dosiahnutých výsledkov. Z hľadiska rozdelenia, t.j. delby moci možno miestnu samosprávu, ktorá je prejavom miestnej demokracie chápať ako prostriedok spoločného využívania moci. V klasickom chápaní je popri zákonodarnej, výkonnej a súdnej označená ako štvrtá moc štátu (Sotolár, 2011). Miestna samospráva zastáva a plní veľmi významnú a kľúčovú úlohu. Občan v pozícii obyvateľa v prostredí miestnej samosprávy má viaceré možnosti občianskej participácie, ktorou vie dosiahnuť realizáciu svojich potrieb. Obyvatel miestnej samosprávy má možnosti vystupovať a participovať ako jednotlivec ale aj ako súčasť väčšieho spoločenstva či komunity. Postavenie občana – obyvateľa v komunálnej sfére prináša viacero možností ako sa realizovať a zároveň je postavenie občana závislé na miestnej samospráve. Postavenie alebo pozícia občana v komunálnej sfére je významné nielen zo strany samosprávy ale aj zo strany občana. Je potrebné veľmi detailne vnímať vzťah medzi občanmi a samosprávou, pretože sú to dve strany, ktoré sú na sebe závislé a navzájom sa ovplyvňujú. Súčasný postavenie občana v komunálnej sfére, ako nám to prax dokazuje, toto naše tvrdenie len potvrdzuje. V tejto časti publikácie sa venujeme vybraným formám, klasifikáciou a nástrojom občianskej participácie na komunálnej úrovni.

1 Komunálna sféra a občianska participácia

Krajina, ktorá je formovaná demokratickým politickým systémom, má jeden zásadný prvok, ktorými sú občania. Občania sú najdôležitejšou autoritou z hľadiska legitímnosti. Prostredníctvom svojich zástupcov delegujú svoju moc zastupovania a správy či výkonu nielen štátu, ale aj miestnej samosprávy. Sú základným atribútom v spoločnej sfére na komunálnej úrovni. Skutočnosť, že občania využili svoje právo delegovať svoje právomoci na zástupcu, neznamená, že ich aktívny postoj sa ďalej nemôže prejavovať. Práve naopak, prostredníctvom aktívnej participácie môžu obyvatelia vykonávať mnoho zmien, či upozorňovať na problémy miestnej samosprávy.

Podľa viacerých autorov (Verba – Schlozman – Brady, 1995), (Norris, 2002) sa aktívna participácia považuje za kľúčový aspekt zastupiteľskej demokracie. Úroveň občianskej participácie na samospráve a jej realizácia sa považuje za vhodný ukazovateľ, ako posúdiť fungovanie demokratického systému a v konečnom dôsledku aj mieru osobného záujmu obyvateľa o miestnu samosprávu. Z tohto hľadiska možno podľa (Von Allemanna, Strünck, 1999) argumentovať, že realizácia aktívnej občianskej participácie je legitímnym prvkom demokratických systémov, kde miestna samospráva zastáva vysokú prioritu. V tejto súvislosti (Rosenberger, 2006) dodáva, že rovnako aj politická účasť zohráva dôležitú úlohu v procese sociálnej integrácie obyvateľstva. Na základe štúdií môžeme konštatovať, že status plnoprávneho nezávislého občana, ktorý je obyvateľom miestnej samosprávy, je lineárne prepojený na možnosti využívania aktívnej participácie. Informovaní obyvatelia majú tendenciu viac sa spolupodieľať na výkone samosprávy ako menej informovaní obyvatelia. Široká aktívna účasť obyvateľov s lepšou informovanosťou môže viesť k tomu, že menej informovaní obyvatelia budú menej

integrovaní, čo môže mať vplyv na legitímnosť politického systému, sociálnu súdržnosť spoločnosti a následne na udržateľnosť a dôsledky kvality komunálnej demokracie. Je dôležité vnímať, akým spôsobom a do akej miery sa obyvatelia aktívne zapájajú do výkonu miestnej samosprávy.

Pri pohľade späť na minulosť, keď sme zažili politický systém vlády jednej politickej strany, sme boli svedkami, keď občianska participácia sa nerealizovala tak ako ju poznáme v súčasnej podobe. Preto bolo nevyhnuté do popredia dostať formy individuálnej či skupinovej participácie (Klimovský, 2008). Pád komunizmu v roku 1989 znamenal zmenu názoru na občanov či obyvateľov. Zmena nastala pri pohľade na občanov ako na plnoprávných občanov s občianskymi a politickými a sociálnymi právami. V tejto súvislosti (Čambáliková, 1996) uvádza, že išlo o inštitucionalizáciu občianskej participácie na spoločenskom, politickom, ekonomickom živote, ale predovšetkým v oblasti občianskej. Hoci sa pojem občianstvo výrazne zmenil od roku 1989, neznamená to, že samotné občianstvo predtým neexistovalo. Občianstvo sa prejavovalo mechanizmami ako demonštrácie, silná účasť na zakladajúcich demokratických voľbách nielen u nás, ale v celej strednej Európe (Bútorová, Gyárfášová, 2010). Participácia občanov v bývalých komunistických krajinách súvisela najmä so zníženou volebnou účasťou. Súčasnosť nám ale dokazuje veľký nárast občianskej participácie, čo by znamenalo zavedenie pomenovania participatívnej demokracie (Sičáková-Beblavá – Staroňová, 2006).

Demokratický politický systém sa vyznačuje viacerými prvkami. Jedným z nich je skutočnosť, že občania majú právo byť aktívni a zúčastňovať sa na verejných záležitostiach. Majú právo zúčastňovať sa na výkone samosprávy, ktorá je vykonávateľom verejnej moci. Je to forma demokratického usporiadania spoločenských vzťahov, ktorá je do značnej miery v súlade s princípmi priamej demokracie, ako je napríklad účasť občanov na rozhodovaní na ktorejkoľvek úrovni (Kováčová, 2010). Autori (Cibulka, Posluch 2000) tvrdia, že komunálna úroveň je jedna z možností aktívneho zapojenia občanov, ktorí sa chcú podieľať na verejných záležitostiach (Cibulka, Posluch, 2000). Vyššie uvedené je zaručené aj Ústavou Slovenskej republiky ako najvyšším zákonom štátu s najvyššou právnou silou, čo znamená základ realizácie a uplatňovania demokracie a výsledok uplatňovania demokracie na miestnej úrovni. Z vyššie uvedeného vyplýva, že miestna demokracia v sebe ukrýva prvky zastupiteľskej, ako aj priamej formy demokracie. Úlohou samosprávy je dosiahnutie cieľov transparentného, zodpovedného a legitímneho prijímania rozhodnutí, ktoré sa automaticky odrážajú aj do občianskeho spolunažívania založeného na tolerancii, pluralite názorov a posilnení práv občanov (Sičáková-Beblavá – Staroňová, 2006).

Fungovanie miestnej samosprávy je založené na samosprávnom riadení a je odvodené od vôle občanov. Samospráva predstavuje model riadenia, ktorý je alternatívou k sústreďovaniu a koncentracii moci v jednom centre. Pre miestnu samosprávu je typická zásada subsidiarity, ktorá vyjadruje pružnosť riešenia a reakcie na vzniknuté problémy obyvateľov. Prospešnosť pre obyvateľov sa prejavuje predovšetkým riešením problémov miestnou samosprávou ako najbližším orgánom z pohľadu obyvateľov. Autori (Žárska, 2008), (Klimovský, 2008) uvádzajú, že základ každej miestnej samosprávy pozostáva z troch navzájom prepojených a nezastupiteľných zložiek. Najdôležitejším z nich je personálny základ obce, zložený z občanov združujúcich sa na presne vymedzenom území, na ktorom majú trvalý pobyt. Príslušnosť k obci, ktorá sa prejavuje trvalým pobytom na území obce, oprávňuje obyvateľov aktívne využívať právo zúčastňovania sa na verejných záležitostiach, ale aj právo voliť a byť volený, či inak participovať na výkone miestnej samosprávy.

Z teoretického hľadiska môžeme participáciu¹ chápať v dvoch základných rovinách. V prvom koncepte participáciu chápeme ako jedno zo základných občianskych a politických práv, vychádzajúcich z klasifikácie prvej generácie ľudských práv (Baďurová a kol, 2016). Druhý koncept chápania participácie sa rozumie ako nástroj účasti na verejnom živote. V tejto rovine nazeráme na participáciu ako formu realizácie práva na participáciu, s čím úzko súvisí aj samotný proces tvorby, inštitucionalizácie a právneho ukotvenia týchto foriem a následná miera implementácie v spoločnosti.

Aktívne naplňovať právo spravovania vecí verejných patrí k základným právam demokratických krajín. Právo na participáciu je zakotvené v článku 30, ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky ako právo

¹⁾ Význam slova participácia pochádza z latinského slova *particeps* – majúci diel

občanov „zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov.“ Participácia je prítomná aj v článku 30, ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky v podobe práva občanov mať „za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.“ Okrem Ústavy Slovenskej republiky právo participácie občanov na komunálnej úrovni je zakotvené aj v nasledovných právnych predpisoch: Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, Zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov, Zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov, Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda v znení neskorších predpisov, Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov, Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda v znení neskorších predpisov.

Spravovanie vecí verejných občania môžu uplatňovať nielen na úrovni štátu, ale aj na regionálnej a miestnej úrovni. Napĺňaním tohto práva občania, ale aj obyvatelia realizujú prostredníctvom svojich aktivít a činnosťou, čím prispievajú k správe vecí verejných a verejného života. Tým, že sa občania aktívne spolupodieľajú rôznymi konkrétnymi činnosťami pri spravovaní verejných záležitostí, vytvárajú priestor pre definíciu občianskej participácie. Občiansku participáciu môžeme definovať ako aktívnu účasť jednotlivca na riešení problémov spoločnosti a správy vecí verejných (Bútorová-Gyárfášová, 2010). Nezáleží pritom na tom, či sa to deje na úrovni miestnej samosprávy, na úrovni konkrétnej sociálnej organizácie, národnej alebo etnickej komunity alebo dokonca na úrovni štátu. Pri aktívnej občianskej participácii jednotlivec alebo skupina aktívne vstupuje vo výkonu verejných záležitostí prostredníctvom konkrétnych opatrení. Inými slovami možno teda povedať, že občianska účasť je vyjadrením aktívneho občianstva. Občania aktívnou participáciou môžu vstupovať do rozhodovacích procesov miestnej samosprávy, pričom dochádza k napĺňaniu procesu všetkých zapojených aktérov, ktorých záujem súčasne podporuje prijatie dlhodobých, trvalo udržateľných rozhodnutí a zároveň plní úlohu informovania verejnosti. Občianska participácia je primárne spojená so spoločenským záväzkom jednotlivca, napríklad voči miestnej samospráve. Vďaka tomu je občan alebo obyvateľ vnímaný ako spoločenský aktér, ktorý realizuje svoj občiansky potenciál (Roško, 2000). V súčasnosti sa občianska participácia častokrát vníma ako účasť na komunitnom živote, vo voľbách alebo verejných zhromaždeniach, v petíciách alebo účasti v iných spoločenských inštitúciách. Občianska participácia podľa (Pirošíka, 2005) umožňuje obyvateľom resp. občanom nazerať, pochopiť, zdieľať a kontrolovať verejné rozhodnutia inštitúcií, čím sa stávajú spoluautormi rozhodnutí. Občianska participácia je chápaná ako účinný prostriedok na získanie verejných rozhodnutí najvyššej možnej kvality, nakoľko občania môžu do týchto rozhodnutí aktívne vstupovať.

2 Klasifikácia foriem participácie

S klasifikáciou participácie sa stretávame u viacerých autorov (Macháček, 2008), (Tvrdoň, 2006), (Paulíniová, 2010), (Briška, 2010), (Klimovský, 2008) a ďalší. Participáciu podľa výkladového slovníka môžeme charakterizovať ako spoluúčasť, spolurozhodovanie, majúci podiel na niečom. Na rozhraní dvoch storočí sa stala frekventovaným a diskutovaným pojmom, ktorý sa s vývojom občianskej spoločnosti postupne etabloval.

Podľa (Tvrdoňa, 2006) participáciu môžeme označiť ako spolupodieľanie sa na rozhodovaní, riadení a riešení spoločných vecí. Spolurozhodovanie prináša možnosti pozitívneho osobného, ale aj kolektívneho uspokojenia a prispieva k dosahovaniu pozitívnych výsledkov, pričom je prejavom vstupu do procesu rozvoja spoločnosti, komunity. Zmysel participácie sa odráža v koncepte občianstva uplatňovaného v demokracii ako prejav zodpovednosti na rozvoji spoločnosti a práva občanov. Inými slovami, participácia je kľúčovým prvkom demokracie. Aktívne využívanie participácie občanov je uskutočňovanie svojej moci.

Ako sme už uviedli realizácia a rozvoj participácie je možná len v demokratických politických systémoch, pretože je tou najvhodnejšou formou na tvorbu podmienok. Jednotlivými formami parti-

cipácie sa zaoberal (Dalton, 1988), ktorý uvádza nasledovné rozdelenie: komunálne aktivity, protest, kampaň, voľba či obrátenie sa občana na verejného činiteľa s osobným problémom.

Podľa (Macháčka, 2008) participáciu klasifikujeme na politickú a občiansku. Ako ďalej uvádza, je dôležité vnímať rozdiel medzi týmito druhmi participácie, nakoľko aj evidentne nepolitický charakter aktívnej občianskej participácie môže prerásť v politickú participáciu občana. Ďalší rozdiel spočíva v realizácii neinštitucionalizovaných a inštitucionalizovaných činností. Zatiaľ čo v prípade inštitucionalizovaných činností sa participácia prejavuje vo forme iniciatív, hnutí či kampaní, tak neinštitucionalizované činnosti spočívajú v realizácii práva volebného, petičného príp. združovacieho. Fungovanie demokracie s vylúčením občanov by bolo veľmi problematické, potom by to nebola demokracia tak ako ju poznáme, avšak v demokracii sa vytvárajú podmienky, kde sa občania slobodne spolupodieľajú a zapájajú do spravovania verejných záležitostí. Občianska participácia je realizácia aktívnej činnosti občanov, resp. obyvateľov s cieľom dosiahnuť zmenu, vyriešiť problém či predstaviť alternatívu. Autori (Bzdilová – Eštok – Onufrák, 2015, s. 11) uvádzajú, že „občianska participácia zahŕňa všetky aktivity občanov dotýkajúcich sa verejného diania.“ Občiansku participáciu však môžeme vnímať aj ako politickú, kedy sa občania zúčastňujú volieb, prípadne členstvom v politických organizáciách. Charakteristike politickej participácie sa venuje (Briška, 2010), ktorí ju vníma ako činnosť občanov, resp. obyvateľov, ktorá je zameraná na ovplyvňovanie vládnucej autority od národnej cez regionálnu až po komunálnu úroveň. V tejto súvislosti (Linek a kol., 2017) politickú participáciu chápe ako ovplyvnenie alebo úmysel ovplyvniť politiku so snahou presadiť určité požiadavky.

Participáciu môžeme ďalej klasifikovať na aktívnu a pasívnu. Pasívnou participáciou sa rozumie účasť na aktivitách a činnostiach občanov. Pasívnu participáciu využívajú predovšetkým komunity občanov, resp. občania, ktorí sa inak nemôžu nezúčastniť žiadnej aktivity. V opozícii pasívnej účasti je aktívna participácia, v ktorej sú občania aktívne zapojení do celého rozhodovacieho procesu komplexne. Aktívna participácia je kľúčovým aspektom miestnej samosprávy. V nadväznosti na predchádzajúcu klasifikáciu participácie môžeme hovoriť o participácii internej a externej. Internú participáciu je definovaná ako participácia občanov priamo zapojených do jednotlivých aktivít svojich inštitúcií, či spoločenských organizácií. Pre externú participáciu je charakteristická interakcia dvoch zainteresovaných strán, teda občanmi a inými inštitúciami. V tejto súvislosti (Miháliková, 2005) prezentuje klasifikáciu participácie na základe komunikácie. Rozlišuje priamu a nepriamu participáciu. O priamej participácii hovoríme, pokiaľ jednotlivé strany komunikujú alebo konzultujú skutočnosti priamo s ostatnými subjektmi. Pri tomto type participácie hovoríme o absencii sprostredkovateľa pri komunikácii medzi zúčastnenými stranami. Nepriama participácia je založená na nepriamej komunikácii, to znamená, že komunikácia medzi zúčastnenými stranami prebieha prostredníctvom svojich zástupcov, resp. reprezentantov. Pri tomto type participácie nedochádza k priamemu komunikačnému stretu zúčastnených strán. Pokiaľ sa pozeráme na jednotlivé charakteristiky priamej a nepriamej participácie, zistíme na jednej strane výhody, ale aj nevýhody. Medzi výhody nepriamej participácie môžeme zaradiť profesionalitu reprezentanta, ktorý je schopný interpretácie postojov zúčastnených strán, pokiaľ oni takouto praktickou skúsenosťou nedisponujú. Nevýhodou nepriamej participácie je, pokiaľ profesionalita reprezentanta neodráža postoje a názory zúčastnených strán. Musí tu byť prítomná istá miera dôvery. Výhodou priamej participácie zúčastnených strán je takmer okamžitá vzájomná spätná väzba. Ako nevýhodu môžeme označiť skutočnosť nezaručenia vplyvu na celkové rozhodnutie politicko-administratívnych autorít.

Vo vzťahu ku klasifikácii participácie prispieva aj (Paulíniová, 2010), ktorá rozlišuje jej jednotlivé úrovne. Prvou úrovňou je prístup k informáciám (tzv. pasívne informovanie). Legislatívnym rámcom prístupu k informáciám občanov bolo prijatie zákona NRSR č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám, ktorým sa mala zabezpečiť transparentnosť a právna zábezpeka, právo občana na informácie, predovšetkým vo vzťahu k orgánom verejnej správy, t.j. štátnej správy a samosprávy. Prax dokazuje, že medzi porušenia uvedeného zákona v kontexte slobodného prístupu občanov k informáciám, patria prípady, ktoré sa viažu na komunálnu úroveň. Ide o prípady, kedy napríklad došlo k zamedzeniu

možnosti zúčastniť sa zasadnutia mestského či obecného zastupiteľstva, prípadne došlo k nevyhoveneiu žiadosti o finančnom zabezpečení alebo hospodárení obce. Rovnako sa objavili prípady, kedy starostovia a primátori absolútne tento zákon ako celok nerešpektovali (Nemec, Imrovič, 2018). Druhou úrovňou je adekvátne zverejňovanie informácií, označované aj ako aktívne informovanie. Aj napriek povinnosti zverejňovania informácií zo strany orgánov verejnej správy, to znamená vrátane miestnej samosprávy, prax dokazuje, že sa deje nie vždy podľa predstáv spoločnosti. Tento nízky stupeň zverejňovania informácií, ako napríklad na komunálnej úrovni, má za následok predovšetkým netransparentnosť miestnej samosprávy voči svojim obyvateľom. Treťou úrovňou participácie je seriózne posudzovanie pripomienok. Cieľom úrovne je zabezpečiť, aby zúčastnené strany nemali dostatok priestoru na konzultovanie, čo sa prejavuje napr. v protestných verejných zhromaždeniach alebo petíciách. Štvrtá úroveň patrí zdieľaniu rozhodovacej právomoci. Takáto forma rozhodovacej právomoci spočíva v delegovanom zástupcovi občanov, ktorý bude v ich záujme obhajovať prednesené postoje a prijímať tak v ich mene rozhodnutia. Ako typický príklad môžeme uviesť dokument, ktorý musí každá miestna samospráva vytvárať, je označovaný ako Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja (PHSR) miest. Pri jeho kreovaní môžu zasahovať občania alebo iné dotknuté subjekty. Piatou úrovňou participácie je kontrola rozhodovania, pri ktorej dochádza k prenosu rozhodovacej právomoci z verejnej správy predovšetkým na samosprávu.

V kontexte vyššie uvedených klasifikácií participácie môžeme súhrnne prezentovať jej jednotlivé formy. Z pohľadu komunálnej politiky medzi najdôležitejšie formy participácie považujeme:

- verejné rozhodovanie,
- verejná diskusia,
- verejné vypočutie,
- verejné zasadnutie,
- konzultovanie.

Participácia pomáha prezentovať potenciál jednotlivých občanov, ako aj ďalších zúčastnených strán v podobe konkrétnych postojov, záujmov, názorov, či konkrétnych aktivít, prostredníctvom ktorých sa môže dosiahnuť zmena, prípadne vyriešiť problém.

3 Nástroje občianskej participácie

Nástrojmi občianskej participácie sa venujú viacerí autori. Pri definovaní nástrojov občianskej participácie sa opierame o dvojicu autorov (Arnstein, 1969) a (Connor, 1988), ktorí nástroje občianskej participácie definovali na základe úrovni viažucich sa aj na komunálnu úroveň.

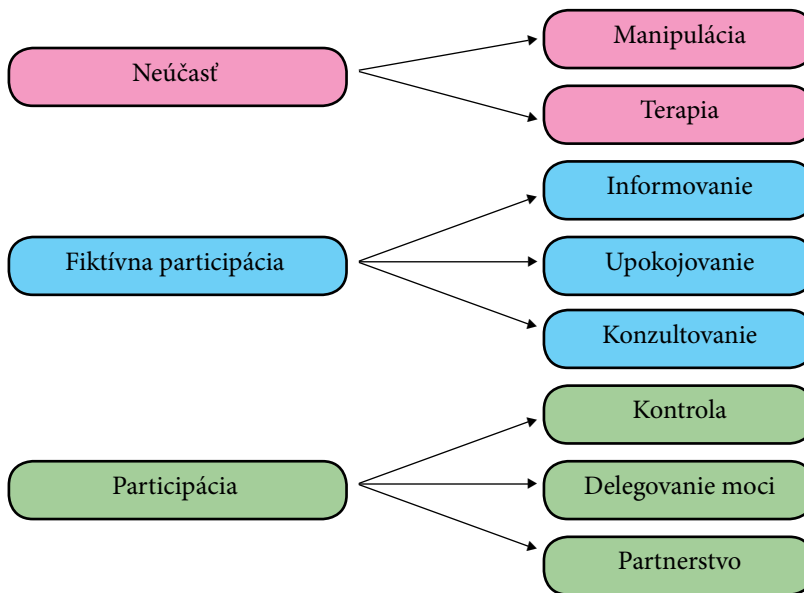
Podľa autora (Arnstein, 1969) na nástroje občianskej participácie je potrebné nazerať ako na model s hierarchickým usporiadaním ôsmich úrovní. Jednotlivé nástroje predstavujú právo občanov rozhodnúť sa, ako spravovať verejné zdroje. Pre prvú a druhú úroveň, označovanú ako manipulácia a terapia, je charakteristická neúčast, resp. nespolutopodielanie sa na veciach verejných. Uvedené úrovne sa vzťahujú na orgány verejnej správy, ktoré majú dominantné postavenie a informovanosť z ich strany smerom k občanom je nedostatočná, čo vedie k označeniu orgánov monopolom informácií, ktoré držia vo svojich rukách.

Pre ďalšie úrovne, ktorými sú informovanie, konzultovanie a uspokojovanie, je spoločným menovateľom tzv. fiktívna participácia občanov. Tento typ participácie sa viaže na úroveň informovania a spočíva v informovaní obyvateľov orgánov miestnej samosprávy, avšak bez spätnej väzby. Druhá úroveň sa vzťahuje na poradenstvo, ktorým sa dosiahne istá reakcia zo strany obyvateľov, avšak tá nemusí byť smerovaná, resp. vnímaná orgánmi miestnej samosprávy. Úroveň upokojovania vytvára priestor pre prelínanie sa skutočnej participácie. Všetky stupne postupne smerujú do reálnej participácie.

Posledná oblasť úrovne participácie sa podľa Arnsteina, do ktorej zaraďujeme kontrolu, delegovanie moci a partnerstvo, súhrne označuje ako participácia. V rámci tejto úrovne obyvatelia aktívnym

spôsobom vstupujú do verejného života predovšetkým predkladaním vlastných návrhov, postojov, pripomienok. Je však potrebné zdôrazniť, že ich aktivita sa nemusí prejsť v rozhodnutí orgánov miestnej samosprávy. Podmienka na aktívnu participáciu sa prejavuje v partnerstve, ktoré medzi občanmi a orgánmi miestnej samosprávy umožňuje účasť na tvorbe a schvaľovaní verejných politik. Delegovaním moci dochádza k presunu kompetencií, ktorými disponujú orgány miestnej samosprávy, pričom ich deleguje na svojich obyvateľov. Poslednou úrovňou v rámci participácie je kontrola obyvateľov, ktorá stojí na vrchu hierarchie a je podstavou participácie obyvateľov v miestnej samospráve. Navyše je prejavom sily obyvateľov, nielen v schopnosti participovať, ale aj v schopnosti dohľadu nad výkonom orgánov miestnej samosprávy. V schéme 1 prinášame pohľad na jednotlivé úrovne a nástroje občianskej participácie modelu.

Schéma 1: Nástroje občianskej participácie - osem úrovní



Zdroj: Arnstein, 1969.

Ako sme vyššie uvideli, pri definovaní nástrojov participácie sa opierame aj o ďalšieho autora – (Connora, 1988), nakoľko nadväzuje na charakteristiku nástrojov participácie Arnsteina. Pri definovaní nástrojov participácie sa Connor zameril na aplikovateľnosť a funkčnosť jednotlivých úrovní, čoho výsledkom bol vlastný model pozostávajúci zo 7 úrovní.

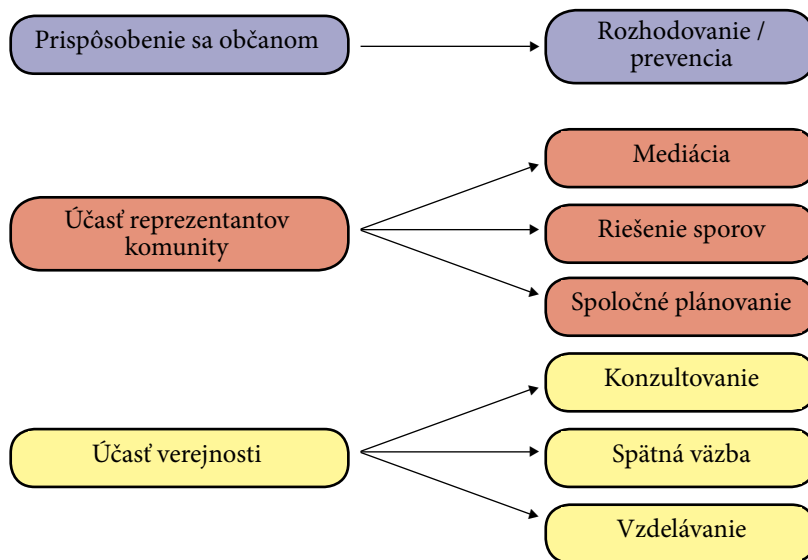
Connorov model nástrojov participácie pozostáva zo siedmich vzájomne závislých úrovní a príslušných nástrojov. Tieto stupne sú podobne ako pri Arnsteinovom modeli hierarchicky usporiadané. Prvou úrovňou v modeli nástrojov občianskej participácie je vzdelávanie, konzultovanie a spätná väzba, ktoré spoločne vytvárajú účasť verejnosti. Vzdelávanie občanov je úzko prepojené s ich informovanosťou, ktorá súvisí s výkonom miestnej samosprávy. Občanom orgány miestnej samosprávy poskytujú informácie o problémoch, aktivitách a verejných veciach, týkajúcich sa miestnej samosprávy. Občania sú tak vzájomne prepojení s miestnou samosprávou a sú znalí jej pomerov. Občania disponujú nástrojom, ktorý im umožňuje vyjadriť svoj postoj, názor, ale aj návrh na riešenie pre aktuálny problém miestnej samosprávy. Tento nástroj označujeme ako spätná väzba. Ďalším nástrojom je konzultovanie, ktoré nastupuje v prípade nedostatočnej komunikácie a podpory medzi občanmi a miestnou samosprávou. Výsledkom je nová alternatíva riešenia problému.

Ďalšia úroveň modelu, zahrňujúca spoločné plánovanie, riešenie sporov a mediáciu, vytvára účasť na spolupráci reprezentantov komunity. Spoločné plánovanie je tvorené reprezentantmi, kto-

ré priamo vstupujú do návrhu a rozhodovania orgánu miestnej samosprávy. Na riešenie konfliktov medzi zúčastnenými stranami je v modeli prítomná mediácia. Mediácia sa však uplatňuje, pokiaľ zúčastnené strany majú záujem vyriešiť konflikt. Pokiaľ je konflikt prítomný a miestna samospráva ho musí riešiť, v tom prípade hovoríme o riešení sporu. Dotknuté strany vstupujú do riešenia sporov prostredníctvom súdov, ktoré bývajú spravidla náročné z hľadiska financií, ale aj času.

Poslednou úrovňou v rámci modelu nástrojov občianskej participácie je rozhodovanie, resp. prevencia, ktorá predstavuje isté prispôsobovanie sa občanom. Tento nástroj spočíva v prevencii orgánov miestnej samosprávy a v aktívnej participácii obyvateľov, či iných dotknutých subjektov s cieľom preventívneho informovania, konzultovania, či iniciácie obyvateľov tak, aby boli miestnou samosprávou akceptovaní. V schéme 2 prinášame pohľad na jednotlivé úrovne a nástroje občianskej participácie modelu.

Schéma 2: Nástroje občianskej participácie - sedem úrovní



Zdroj: Connor, 1988.

Ako sme vyššie uviedli, právo participácie obyvateľov sa viaže na legislatívny rámec krajiny a v podmienkach Slovenskej republiky na komunálnej úrovni je to niekoľko zákonov. Najdôležitejším zákonom, týkajúcim sa miestnej samosprávy, t.j. samosprávy miest a obcí je zákon č. 369/ 1990 Zb. o obecnom zriadení. Charakteristika obce ako základného fundamentu územnej samosprávy je priamo spojená, ako zdôrazňuje (Kováčová, 2011, s. 84), so základnou úlohou obce pri výkone samosprávy, ktorou je starostlivosť o všestranný rozvoj územia obce a o potreby obyvateľov obce. Obyvateľ obce disponuje právami aj povinnosťami, pokiaľ má na jej území trvalý pobyt. Právo participovať na výkone miestnej samosprávy nie je viazané štátnym občianstvom Slovenskej republiky, ale trvalým pobytom obyvateľa. Samospráva sa stará o potreby obyvateľa a vytvára mu podmienky na participáciu, t.j. napomáha tak k uplatňovaniu práva účasti občana na správe vecí verejných.

Ak sa bližšie pozrieme na legislatívu venujúcu sa participácii v Slovenskej republike zistíme, že ju upravuje množstvo zákonov, ktoré vytvárajú priestor pre verejnosť, aby mohla ovplyvňovať rozhodovacie procesy orgánov verejnej moci. Právny základ participácie sa nachádza v Ústave SR, v ktorej sa uvádza, že medzi základné práva a slobody patrí právo občanov zúčastňovať sa na správe vecí verejných, pričom ide o činnosti ako účasť občana na politickom živote štátu, správe štátu a na správe verejných záležitostí v obciach. V medziach Ústavy v článkoch č. 27-30 však nachádzame aj tzv. participačnú triádu. Obsahom týchto článkov sú ustanovenia garantujúce každému petičné, zhro-

maždovacie a združujúce právo. Ďalším významným právnym predpisom je už spomenutý zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Tiež zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní obsahuje niekoľko ustanovení, ktoré umožňujú verejnosti spolupodieľať sa na výsledných rozhodnutiach samosprávnych orgánov. Podobne ako predošlé uvedené právne predpisy, aj zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve obsahuje participačné prvky, ktoré sú na komunálnej úrovni pomerne dosť často využívané. Výnimkou nie je ani zákon o slobodnom prístupe k informáciám a mnoho iných právnych predpisov (Pirošík, 2005).

Obyvatelia tak nepriamo vykonávajú samosprávu obce, naplňajú základný znak zastupiteľskej demokracie, t.j. prenesenie rozhodovacieho mandátu občanov na ich zástupcov. Samosprávne prvky a aktivity v územnej samospráve pozitívne vplyvajú na upevňovanie a zreálnovanie jej suverenity a autonómnosti súbežne s rozvojom občianskej spoločnosti (Rehůžek, 1997). Vo všeobecnosti môžeme konštatovať, že účasť obyvateľov v procese rozhodovania pri spravovaní vecí verejných nie je časovo limitovaná ako aj verejná kontrola zo strany obyvateľa obce, rovnako interpretácia záujmov malých skupín, prípadne jednotlivcov pri formovaní spoločného záujmu môže byť efektívnejšia. S čím úzko súvisí aj efektívne riadenie samosprávy ako takej.

Vykonávaním práv ale aj povinností obyvateľ aktívne participuje, t.j. podieľa sa na účasti správy vecí miestneho charakteru. Status obyvateľa obce je veľmi dôležitý a je potrebné sa mu venovať, pretože samosprávu vykonávajú obyvatelia obce dvoma základnými spôsobmi, t.j. priamo alebo nepriamo. Priamo sa uskutočňuje prostredníctvom miestneho referenda a zhromaždením obyvateľov obce. Nepriamo prostredníctvom ustanovenia zastupiteľov do samosprávnych orgánov (§ 4, zákon č. 396/1990 Zb. o obecnom zriadení).

Obyvateľ má právo voliť orgány samosprávy a byť zvolený do týchto orgánov, t.j. má právo aktívneho a pasívneho práva; má právo hlasovať o dôležitých otázkach života a rozvoja v obci, napr. formou miestneho referenda; má právo zúčastňovať sa zhromaždení a zasadnutí obecného zastupiteľstva a vyjadrovať na nich svoj názor (ak nejde o zasadnutia bez účasti verejnosti); má právo obracať sa so svojimi podnetmi, sťažnosťami na všetky orgány samosprávy obce; má právo používať obvyklým spôsobom obecné zariadenie a majetok obce slúžiaci na verejné účely, má právo požadovať pomoc v čase náhlej núdze (Zákon o obecnom zriadení, 1990). Zo zákona o obecnom zriadení vyplýva, že obyvateľ je okrem práv, napr. právo voliť a byť volený, povinný plniť aj určité povinnosti. Obyvateľ je povinný ochraňovať majetok obce a podieľať sa na ochrane a zveľadovaní životného prostredia v obci, napomáhať a udržiavať poriadok v obci, podľa svojich schopností poskytovať pomoc pri likvidácii a odstraňovaní následkov živelných pohromy alebo havárie. Sumár práv a povinností uvádzame nižšie v tabuľke.

Tabuľka 1: Práva a povinnosti obyvateľa miestnej samosprávy

Práva	voliť orgány samosprávy a byť zvolený do týchto orgánov
	hlasovať o dôležitých otázkach života a rozvoja v obci
	zúčastňovať sa zhromaždení a zasadnutí obecného zastupiteľstva
	obracať sa so svojimi podnetmi a sťažnosťami na všetky orgány samosprávy obce
	používať obvyklým spôsobom zariadenie a majetok obce slúžiaci na verejné účely
	požadovať pomoc v čase náhlej núdze
Povinnosti	ochraňovať majetok obce
	podieľať sa na ochrane a zveľadovaní životného prostredia v obci
	napomáhať a udržiavať poriadok v obci
	poskytovať pomoc pri likvidácii a odstraňovaní následkov živelných pohromy alebo havárie

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení

Medzi hlavné orgány obce patria starosta a obecné zastupiteľstvo. Ustanoveniu týchto orgánov obce predchádzajú voľby obyvateľov obce, v ktorých prenechávajú svoju moc zvoleným zástupcom. Prvým hlavným orgánom podľa ústavy a zákona o obecnom zriadení je starosta. Starosta je považovaný za najvyšší výkonný orgán obce, zastupuje obec navonok a zároveň je štatutárnym orgánom obce, ktorý sa prejavuje predovšetkým v majetkovoprávných vzťahoch a v pracovnoprávných vzťahoch zamestnancov obce. Starosta zastáva úlohu verejnej funkcie. Z hľadiska participácie je osoba starostu dôležitá na jednej strane ako predstaviteľa výkonného orgánu miestnej samosprávy s právami a kompetenciami a zároveň na strane druhej aj ako obyvateľ. V tomto kontexte je starosta stmelujúcim predstaviteľom a podľa zásad miestnej samosprávy, vychádzajúcej z legislatívy, sa má starať o všestranný rozvoj obce, s ktorou je participácia občanov úzko prepojená.

Druhým hlavným orgánom miestnej samosprávy je obecné zastupiteľstvo. Obecné zastupiteľstvo je kolektívnym orgánom obce, zloženým z jednotlivých poslancov. V kontexte politickej participácie je obecné zastupiteľstvo volené vo voľbách obyvateľmi obce. Vidíme tu opäť prepojenie na participáciu obyvateľov obce. Počet poslancov, ktorých si obyvratelia volia, ustanovuje zákon na základe územného obvodu každej obce, to znamená, že nie je vždy identický počet volených poslancov v každej obci. V súvislosti s participáciou občanov na komunálnej úrovni je rovnako ako starosta aj obecné zastupiteľstvo dôležitou súčasťou. Obecné zastupiteľstvo disponuje kompetenciami, ktoré sú úzko previazané s participáciou. Medzi tieto kľúčové kompetencie patria: vyhlasovať miestne referendum, verejné zhromaždenie, určovať zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce, uznávať sa na všeobecne-záväzných nariadeniach, napr. o rozpočte obce, miestnych daní alebo poplatkoch, organizácii obecného úradu, územného plánu obce. Povedané inými slovami, činnosti, ktoré sú priamo dotýkajú obce a jej obyvateľov.

Za osobitý nástroj participácie občanov považujeme inštitút volieb. Aktívna realizácia práva voliť a byť volený do orgánov miestnej samosprávy je významným kľúčovým aspektom pri spravovaní miestnej samosprávy, ale aj pre občanov, ktorí týmto krokom realizujú právo participácie. Aktívne a pasívne volebné právo sa viaže na trvalý pobyt obyvateľa miestnej správy, tak ako to definuje Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov miestnej samosprávy. Tak ako právo participovať, tak aj právo voliť a byť volený majú dobrovoľný charakter, nemôžu byť vynútiteľné ani sankcionovateľné. Obyvatelia obce však svojou aktívnou činnosťou prejavujú legitimitu predstaviteľom orgánov miestnej samosprávy.

V súvislosti s nástrojmi občianskej participácie je prítomná existencia ďalších nástrojov, medzi ktoré patria: ankety, prieskumy verejnej mienky, postrehy, názory či pripomienky v black boxoch, stretnutia s poslancami či ďalšími predstaviteľmi obce. Zapájanie občanov do verejného života môžu pozitívne aj negatívne ovplyvňovať, no zároveň aj motivovať k participácii informačné letáky, webové stránky obce, miestna televízia či rozhlas, obecné noviny, stretnutia obyvateľov obce so starostom a poslancami obecného zastupiteľstva. Klimovský (2008) dopĺňa možnosti občianskej participácie na komunálnej úrovni o ďalšie nástroje, akými sú sťažnosť, petícia, podnet, návrh, demonštratívne aktivity, pripomienky a komentáre či protinávrhy. Všetky tieto nástroje majú spoločný cieľ, a tým je dosiahnutie verejného blaha všetkých obyvateľov obce.

Zhrnutie

Participácia obyvateľov na komunálnej úrovni predstavuje významný krok k lepšiemu výkonu orgánu miestnej samosprávy. Záujem a účasť obyvateľov obce pomáha hlavným orgánom pri riešení dôležitých otázok, pri spravovaní miestnej samosprávy. Ako sme si vyššie prezentovali, demokracia je tou najvhodnejšou formou kedy sa participácia občanov, resp. obyvateľov dá v plnej miere rozvíjať. Demokracia je akýmsi základom k tomu, aby sa občania mohli prejaviť. Demokraciu v tomto kontexte dopĺňa právny poriadok štátu. Legislatívny rámec v podmienkach Slovenskej republiky prináša širokú škálu možností participácie, podporených aj legislatívnym rámcom v podobe viacerých prijá-

tých zákonov, vzťahujúcich sa aj na komunálnu sféru. Vo všeobecnosti môžeme konštatovať, že ako občania a obyvatelia obcí a miest máme dostatok foriem ako participáciu realizovať v plnej miere, ako sa zaujímať a prispievať k rozvoju miestnej samosprávy. Zároveň je však potrebné uviesť, že o tom, či sa občan resp. obyvateľ rozhodne participovať a v akej miere je v rukách každého jednotlivca. Participácia je na dobrovoľnej báze a je prejavom záujmu zo strany občana. Zároveň však netreba zabúdať na to, že dôležité postavenie pri realizácii participácie občanov, má aj miestna samospráva, keďže tá disponuje samoriadiacim resp. samorozhodovací orgánom. Postavenie občana v komunálnej sfére s možnosťami sebarealizácie prispieva k rozvoju miestnej samosprávy. To znamená, že vzťah občana a miestnej samosprávy je dôležité neustále posilňovať.

Použitá literatúra

- ARNSTEIN, S.R. 1969. *A Ladder of Citizen Participation*. In Journal of the American Institute of Planners., Roč. 35, č. 4, s. 216-224. ISSN 0194-4363.
- BAĎUROVÁ, B. a kol. 2016. *Ľudské práva a prosociálna výchova*. Banská Bystrica : Belianum, 2016. 177 s. ISBN 978-80-557-1083-9.
- BRIŠKA, F. a kol. 2010. *Teória a prax verejnej politiky*. Banská Bystrica: UMB, 2010. 282 s. ISBN 978-80-557-0045-8.
- BÚTOROVÁ, Z. – GYARFÁŠOVÁ, O. 2010. *Občianska participácia: trendy, problémy, súvislosti*. In Sociológia. roč. 42, č. 5, s. 447 - 491. ISSN 1336-8613.
- BZDILOVÁ, R. – EŠTOK, G. – ONUFRÁK, A. 2015. *Politická participácia*. Košice : UPJŠ, 2015. 150 s. ISBN 978-80-8152-274-1.
- CIBULKA, L. – POSLUCH, M. 2003. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Šamorín : HEURÉKA, 2003. 334 s. ISBN 80-89122-07-8.
- CONNOR, D. 1998. *A New Ladder of Citizen Participation*. In National Civic Review. Roč. 77, č. 3, s. 249 – 257. ISSN 1542-7811.
- DALTON, R. J. 1988. *Citizen Politics in Western Democracies: Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany, and France*. New Jersey: Chatham House Publishers. 1988. 270 s. ISBN 09-34540-44-6.
- ČAMBÁLIKOVÁ, M. 1996. *K otázke občianskej participácie v transformujúcom sa Slovensku*. In Sociológia, , Roč. 28, č. 1, s. 51-54. ISSN 1336-8613.
- KLIMOVSKÝ, D. 2008. *Genéza a tvorba verejnej politiky na Slovensku: Občianska participácia v procese tvorby verejnej politiky a jej formy a nástroje v slovenských podmienkach s osobitným zreteľom na komunálnu a regionálnu úroveň*. Prešov : KM – Systém. 2008. 360 s. ISBN 978-80-85357-07-3.
- KLIMOVSKÝ, D. 2007. *Formy občianskej participácie v teoretickej perspektíve*. In Politické vedy. Roč. 10, č. 1-2, s. 7-34. ISSN 1335 – 2741.
- KLIMOVSKÝ, D. 2008. *Participačné nástroje v rukách občanov a proces tvorby politiky*. In Public Policy News. Roč. 2, č. 2, s. 2-5. ISSN 1337-7868.
- KOVÁČOVÁ, E. 2010. *Verejná správa na Slovensku (Úlohy a postavenia územnej samosprávy)*. Banská Bystrica : Univerzita Mateja Bela, 2010. 239 s. ISBN 978-80-557-0101-1.
- KOVÁČOVÁ, E. 2011. *Verejná správa SR a jej súvislosti*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2011. 194 s. ISBN 978-80-557-0299-5.
- LINEK, L. – CÍSAŘ, O. – PETRÚŠEK, I. – VRÁBLIKOVÁ, K. 2017. *Občianská a politická participace v České republice*. Praha : Slon, 2017. 248 s. ISBN 978-80-7419-263-3.
- MIHÁLIKOVÁ, J. 2005. *Čítanka pre samosprávy*. [online]. Bratislava : IUVENTA – Slovenský inštitút mládeže, 2005. 21 s. [cit. 2018-10-22.]. Dostupné na internete:<http://www.iuventa.sk/files/documents/Publik%C3%A1cie/Metodick%C3%A9%20materi%C3%A1ly/Particip%C3%A1cia/93-citanka05_preview.pdf> ISBN 80-8072-043-6.
- MACHÁČEK, L. 2008. *Mládežnícka politika a sociológia mládeže v procesoch európskej integrácie*. In

- Slovenská politologická revue. [online]. 2008, Roč. VIII, č. 1 [cit. 2018-06-09.] Dostupné na internete: <<http://spr.fsv.ucm.sk/archiv/2008/1/machacek.pdf>>. ISSN 1335-9096.
- NEMEC, P. – IMROVIČ, M. 2018. *Access to Information as one of the Means of Fight Against Corruption in Public Administration in Slovak Republic*. In: Slovak Journal of Public Policy and Public Administration. Vol. 5, No. 1, 2018, p. 33 – 42. ISSN 1339-5637.
- NORRIS, P. 2002. *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. New York : Cambridge University Press, 2002. 290 s. ISBN 0-521-01053-5.
- PAULINIOVÁ, Z. 2005 *Participácia mládeže na Slovensku*. [online]. RMPK, 2005, s. 8 [cit. 16.5.2018]. Dostupné na internete: <http://www.rmpk.sk/mladeznicka_politika_a_participacia/Participacia_mladeze_na_Slovensku.pdf>.
- PIROŠÍK, V. 2005. *Participácia v samospráve (Nástroj protikorupčnej politiky)*. Bratislava : Adin, s. r. o. 2005. 64 s. ISBN 80-89041-87-6
- REHŮŘEK, M. 1997. *Právo účasti občanov na správe vecí verejných*. Bratislava : VEDA, 1997. 150 s. ISBN 80-224-0531-0.
- ROSENBERGER, S. 2006. *Participatory elites? (In-)equality of political participation in Austria*. [online]. Wien : Institut für Politikwissenschaft, 2006, 19 s. [cit. 2018.05.06.]. Dostupné na internete: <http://homepage.univie.ac.at/florian.walter/PARTEL/Homepage/Texte/Outline_Inequality%20of%20political%20Participation%20in%20Austria.pdf>.
- ROŠKO, R. 2000. *Slovensko na konci tisícročia*. Bratislava : Veda. 2000. 404 s. ISBN 80-224-0633-3.
- SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. – STAROŇOVÁ, K. 2006. *Verejná politika a miestna samospráva: štyri princípy spravovania*. Bratislava : Ústav verejnej politiky & Adin s.r.o. 2006. 234 s. ISBN 8089244130
- SOTOLÁŘ, J. 2011. *Samospráva obce (Obecné zriadenie na území Slovenska)*. Košice : SOTAC, 2011. 317 s. ISBN 978-80-89446-23-0.
- TVRDOŇ, M. 2006. *Riziková mládež ako sociálno-politický problém v Slovenskej republike*. In Riziková mládež v súčasnej spoločnosti. [online]. UKH: Ústav sociálnej práce, 2006 [cit. 2018.05.18.]. Dostupné na internete: <<http://www.uhk.cz/cs-cz/fakulty-a-pracoviste/ustav-socialni-prace/eDokumenty/Documents/Sborn%C3%ADky%20z%20Hradeck%C3%BDch%20dn%C5%AF/Rizikov%C3%A1%20ml%C3%A1de%C5%BE%20v%20sou%C4%8Dasn%C3%A9%20spole%C4%8Dnosti.pdf>>.
- VERBA, S. – SCHLOZMAN, K.L. – BRADY, H.E. 1995. *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge MA: Harvard University Press, 1995. 664 s. ISBN 978-06-749-4293-6.
- VON ALEMANN, U. – STRÜNCK, C. 1999. *Partizipation – Demokratisierung – Mitbestimmung. Opladen*. Germany : Westdeutscher Verlag, 1999. 283 s. ISBN 3-8252-2121-0.
- ŽÁRSKA, E. 2008. *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava : Vydavateľstvo EKONÓM, 2008. 193 s. ISBN 978-80-225-2293-9.

Legislatívne zdroje:

Ústava Slovenskej republiky

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

Zákon SNR č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov

Zákon SNR č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov

Zákon NR SR č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda v znení neskorších predpisov

Zákon NR SR č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov

Zákon NR SR č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda v znení neskorších predpisov.

Praktické skúsenosti s vybranými formami priamej demokracie na komunálnej úrovni

Ján Machyniak

Známa definícia demokracie od amerického prezidenta A. Lincolna – „*Demokracia je vláda ľudu, prostredníctvom ľudu a pre ľud*“, môže byť základom pre súčasné vnímanie demokracie ako najlepšieho spôsobu vládnutia v moderných spoločnostiach. Za ostatné roky sme svedkami úpadku demokracie v dôsledku viacerých spoločenských udalostí, spájaných s nedôverou suverénnej moci voči voleným predstaviteľom, reprezentovaných politickými stranami (Šafár, 2017). V tomto kontexte sa už dlhšiu dobu hovorí o kríze demokracie, ktorá sa nedotýka len veľkých národných spoločenstiev, ale aj lokálnych komunít. Éra zastupiteľskej demokracie dominuje už niekoľko storočí, no občan ako suverén ľudu, minimálne z formálneho hľadiska, nezostáva bez reálnej moci. Tú mu zabezpečujú niektoré inštitúty, ktoré môže za istých podmienok uplatňovať v súčinnosti s volenými orgánmi verejnej moci, prípadne ako tzv. checks and balances¹. Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že slovo „formálne“ používame zámerne, nakoľko výkon týchto práv je závislý nielen na ústavno – právnom vymedzení, ale rovnako na reálnych podmienkach, determinovaných praktickými skúsenosťami. V tomto kontexte sa preto venujeme dostupným inštitútom, resp. formám priamej demokracie na komunálnej úrovni. Predmetom našej pozornosti sa tak stávajú možnosti participácie občanov a obyvateľov miestnej samosprávy s náznakom priameho rozhodovania o otázkach, ktoré sú predmetom verejného záujmu. V tomto kontexte nám ide nielen o ústavno – právne vymedzenie, ale aj aplikačnú prax.

Na komunálnej úrovni môžeme identifikovať hneď niekoľko foriem priamej demokracie. Ich čiastočné taxatívne vymedzenie nachádzame v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v časti, ktorá sa venuje obyvateľom obce. Vzhľadom na charakter tejto časti práce sa venujeme len vybraným formám - hlasovaniu o dôležitých otázkach života a rozvoja obce (miestne referendum), účasti na zhromaždeniach obyvateľov obce, možnosti obracať sa so svojimi podnetmi a sťažnosťami na orgány obce (prostredníctvom petície a petičného práva).

1 Miestne referendum

Zákon o obecnom zriadení právomoc vyhlásenia miestneho referenda prisudzuje obecnému zastupiteľstvu, a to v prípadoch, ak ide o zlúčenie obcí, ich rozdelenie alebo zrušenie obce, resp. zmena označenia obce. Rovnako aj v prípade, ak ide o zmenu názvu obce, prípadne ak je predmetom miestneho referenda odvolanie starostu obce. Pre zaujímavosť možno spomenúť, že obecné zastupiteľstvo je oprávnené vyhlásiť miestne referendum o odvolaní šéfa samosprávy v prípade, ak neprítomnosť alebo nespôsobilosť starostu na výkon funkcie trvá dlhšie ako šesť mesiacov. V tomto kontexte zákonodarca myslí aj na obyvateľa, nakoľko obecné zastupiteľstvo je povinné vypísať miestne referendum v prípade, ak ho o to petíciou požiada aspoň 30% oprávnených voličov. Ak má byť predmetom miestneho referenda rozhodnutie o rozdelení obce, je obecné zastupiteľstvo povinné rozhodnúť o jeho vypísaní len v prípade, ak sú splnené podmienky rozdelenia obce. Obec tak možno rozdeliť v prípade, ak nové obce budú mať katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území tvoriaci súvislý územný celok, v číselnom vyjadrení najmenej 3000 obyvateľov. Podobne sa postupuje aj v prípade, ak dve alebo viacero obcí prejaví záujem zlúčiť sa do jednej obce. Súčasťou takéhoto návrhu je dohoda o zlúčení obcí a údaje o výsledkoch miestneho referenda zlučovaných obcí (zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení). Na tomto mieste je dôležité poznamenať, že takáto právna úprava (požiadavka 3 000 obyvateľov) sa vymyká logickému chápaniu, nakoľko nie je zřejmé, čo tým zákonodarca myslí. Totiž, právny poriadok obciam žiadnym spôsobom neupravuje povinný počet obyvateľov, rovnako

¹) Systém „checks and balances“ (brzd a protiváh) bol v rámci ústavných systémov prvýkrát upravený v ústave Spojených štátov amerických. Vychádza z predpokladu, že žiadna z moci v krajine nie je všemocná a jej výkon je ovplyvňovaný právomocami inej moci. V rámci politického systému Slovenskej republiky môže ísť napr. o možnosť parlamentu vysloviť nedôveru ministrom vlády, možnosť všeobecných súdov preskúmať rozhodnutia štátnych orgánov a pod. (Láštic, 2010).

nerozlišuje právomoci na základe veľkosti obce, nerieši finančnú stránku výkonu týchto právomocí (Palúš, 2013).

Petíciu, ktorá je potrebná na vypísanie referenda (ak sú iniciátormi samotní obyvatelia), overujú aspoň traja poslanci, ktorí sú určení obecným zastupiteľstvom a starosta obce. Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že poslanci súčasne musia spĺňať podmienku, že nie sú členmi petičného výboru. Rovnako členom petičného výboru nemôže byť starosta. V prípade, že predmetom miestneho referenda je odvolanie starostu, tak je starosta vylúčený z okruhu overovateľov petície. Ak petícia spĺňa všetky predpísané náležitosti a rovnako, ak ide o rozdelenie obce, obecné zastupiteľstvo vyhlási referendum tak, aby sa uskutočnilo do 90 dní od doručenia petície obci. V prípade, že iniciátorom miestneho referenda je obecné zastupiteľstvo (zákonom stanovené prípady), referendum sa uskutoční do 90 dní odo dňa schválenia uznesenia o vyhlásení miestneho referenda. V tomto kontexte je obecné zastupiteľstvo povinné bezodkladne zriadiť za účelom hlasovania a sčítania hlasov komisiu pre miestne referendum a súčasne určí termín jej prvého zasadnutia. Obec je povinná najneskôr 15 dní pred dňom konania referenda zverejniť oznámenie o vyhlásení miestneho referenda. Oznamovacím prostriedkom je úradná tabuľa obce a webové sídlo obce, prípadne iné spôsoby, ktoré určí obecné zastupiteľstvo. Takéto oznámenie musí zo zákona obsahovať nasledujúce informácie: dátum schválenia uznesenia obecného zastupiteľstva o vyhlásení miestneho referenda alebo dátum doručenia petície, otázku alebo súbor otázok, ktoré sa obyvateľom obce kladú na rozhodnutie, ďalej miesto, dátum a čas konania miestneho referenda a v neposlednom rade spôsob úpravy hlasovacieho lístka (Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení).

Podobne ako v prípade celoslovenského referenda, tak aj na lokálnej úrovni je platné len v prípade, ak sa na hlasovaní zúčastní aspoň polovica oprávnených voličov, a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov referenda. Obec je povinná vyhlásiť výsledky miestneho referenda do troch dní od doručenia zápisnice o výsledkoch hlasovania na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce. Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že zákonodarca v kontexte praktickej realizácie miestneho referenda necháva samosprávnym jednotkám relatívne voľnú ruku, nakoľko priebeh konania referenda si samosprávy určujú sami prostredníctvom všeobecne záväzných nariadení. Tie vo všeobecnosti vychádzajú z vyššie spomínaného zákona, upravujú tak samotnú organizáciu a priebeh referenda (Machyniak, 2017).

Pri pokuse charakterizovať aktuálne trendy v rámci inštitútu referenda v podmienkach Slovenskej republiky - na komunálnej úrovni musíme vychádzať z relatívne nedostatočného množstva informácií. Totiž, žiadna štátna inštitúcia nevedie evidenciu uskutočnených referend na miestnej úrovni. Napriek tomu, z času na čas sa v médiách a spoločnosti objaví informácia o konanom referende v niektorých z takmer 3000 samospráv. Vzhľadom k tomu, že nejestvujú oficiálne štatistiky, sme nútení sa opierať o prieskum, ktorý realizovalo Združenie miest a obcí Slovenska. Tento prieskum sa uskutočnil od 13.10.2015 do 19.10.2015 na vzorke respondentov, ktorú tvorilo 284 samospráv. Uvedená vzorka zahŕňa 609 388 obyvateľov. Z prieskumu vyplynulo, že za roky 2005 – 2015 miestne referendum nerealizovalo 92,9 % samospráv. V prípade zrealizovaných referend bolo platných 60 % z nich. Respondenti na otázku: „*Týkalo sa niektoré miestne referendum odvolania starostu/primátora?*“ odpovedali, v číselnom vyjadrení 31,6 % áno, a toto referendum bolo nakoniec platné. Ďalších 10,5 % respondentov uviedlo, že referendum sa týkalo odvolania starostu, ale nakoniec nebolo platné. Zvyšných 57,9 % respondentov tvrdilo, že referendum týkajúce sa odvolania starostu/primátora nerealizovali. Na investorský zámer sa vzťahovalo 30 % miestnych referend, pričom 15 % z nich bolo platných a 15 % neplatných. Na otázku: „*Týkalo sa niektoré miestne referendum aj inej dôležitej otázky (napríklad vybudovanie obecnej kanalizácie, vybudovanie športového ihriska a pod.)?*“ uviedlo 16,7 % respondentov, že takéto referendum organizovali a bolo platné. Ďalších 11,1 % uviedlo, že ho realizovali, ale nakoniec nebolo platné a 72,2 % respondentov odpovedalo, že miestne referendum, týkajúce sa inej dôležitej otázky, ako napríklad vybudovanie obecnej kanalizácie, vybudovanie športového ihriska a pod., nerealizovali. (Za desať rokov organizovalo miestne referendum 7% samospráv, 2016).

V kontexte vyššie uvedených skutočností stojí za krátku úvahu samotná možnosť odvolať starostu obce v rámci miestneho referenda. V období medzi komunálnymi voľbami, čo je časové obdobie 4 rokov, možno stratiť mandát najvyššieho predstaviteľa obce len v prípade vzdania sa mandátu alebo právoplatného odsúdenia za úmyselný trestný čin, zdravotné dôvody ponechajme teraz bokom. Je vhodné pre stabilitu výkonu miestnej moci, aby mohli občania aj v medzivolebnom období siahnuť na mandát starostu? Táto diskusia je o to závažnejšia, že v podmienkach Slovenskej republiky si občania volia zvlášť poslancov miestneho zastupiteľstva a zvlášť starostu. Môže nastať situácia, že bude prichádzať k rozporom medzi ich stanoviskami. Má byť ľahšie zbaviť postu starostu obce ako poslanca obecného zastupiteľstva? Nie je často miestne referendum o odvolaní starostu viac dôsledkom nevráživosti kandidátov a snahy o skoršie uchopenie moci ako samotná nespokojnosť občanov s výsledkami starostu na svojom poste? V každom prípade sa aj tu ukazuje, že naše demokratické pravidlá nie sú dokonalé, ale lepšie nenájdeme. Preto by bolo zaujímavé, ak by sa u nás presadil napríklad český model obsadzovania postov v miestnej samospráve a o svojom vrcholnom predstaviteľovi by rozhodovali nie občania, ale nimi zvolení poslanci. Tu by však mali sťaženú pozíciu najmä nezávislí kandidáti a opäť český model ukazuje, že ani tento systém nie je ideálny (Horváth, 2017). V nasledujúcich riadkoch sa preto pozrime na niektoré prípady, ktoré reflektujú referendovú demokraciu na lokálnej úrovni (nielen v súvislosti s referendom o odvolaní starostu obce).

Doposiaľ posledné medializované referendum o odvolaní starostu obce sa konalo v obci Naháč v Trnavskom okrese. Vyhláseniu referenda predchádzala petícia, ktorú podporilo 157 obyvateľov obce z 357 oprávnených voličov. Priebeh samotnej prípravy referenda nebol bezproblémový. V tomto kontexte médiá priniesli informáciu, že starosta skomplikoval prípravu na referendum, nakoľko obyvateľom doručil informáciu o referende s nesprávnou otázkou – tá bola v rozpore s prijatým uznesením obecného zastupiteľstva. Poslanci obecného zastupiteľstva vyjadrovali nespokojnosť s výkonom jeho funkcie. Podľa dostupných informácií bolo v dôsledku jeho nečinnosti obci vyrubených niekoľko pokút, navyše na pochybenia zo strany starostu upozornil aj Najvyšší kontrolný úrad (Miestne referendum v Naháči bude riešiť odvolanie starostu, 2018). Referendum o odvolaní starostu obce, ktoré sa uskutočnilo 6. januára 2018 bolo neplatné. Na hlasovaní sa zúčastnilo 131 oprávnených voličov, resp. podiel 35,3% z celkového počtu oprávnených voličov (Referendum v Naháči skončilo. Aký je výsledok?, 2018). Za odvolanie starostu hlasovalo 114 obyvateľov, proti bolo 12 a 5 hlasovacích lístkov bolo neplatných (Výsledky miestneho referenda o odvolaní starostu obce Naháč, 2018). Len pre zaujímavosť možno pripomenúť, že odvolávaný starosta v jesenných komunálnych voľbách na funkciu starostu obce nekandidoval.

Dramatickejší priebeh malo referendum o odvolaní starostu obce Šoporňa v roku 2013. V Šoporni boli použité obe zákonom určené formy vyhlásenia miestneho referenda o odvolaní starostu. Referendum ale ani v jednom prípade nebolo uskutočnené a to následkom nečinnosti obecného úradu a kvôli deštruktívnemu konaniu zo strany starostu obce. Prvý pokus sa konal dňa 10. marca 2013, teda v termíne predčasných parlamentných volieb. Vo volebnej miestnosti v miestnej škole bolo síce možné voliť, nie však zúčastniť sa miestneho referenda. Referendová komisia sa najsôr nedostala do objektu školy, kde očakávali pripravenú volebnú miestnosť pre referendum a po otvorení školy zistili, že chýbajú aj všetky potrebné náležitosti potrebné k realizácii referenda. Neboli zabezpečené zoznamy oprávnených voličov a ani hlasovacie lístky. Druhý pokus sa v Šoporni konal dňa 23. januára 2013. Starosta opäť zakázal pracovníkom obecného úradu pracovať na príprave referenda a odmietol dať referendovej komisii k dispozícii zoznam voličov obce a pečiatku obce na označenie referendových lístkov. Neoznámil konanie referenda oprávneným voličom a nedal vytlačiť hlasovacie lístky (Špánik, Rončák, 2013).

Za zmienku stojí referendum o dovolaní starostu v obci Chorvátsky Grob, ktoré sa uskutočnilo v roku 2016. Iniciátormi tohto referenda boli nespokojní obyvatelia, ktorí vyzbierali 1250 podpisov, teda viac ako 30 % oprávnených voličov. V najvšeobecnejšej rovine možno konštatovať, že starostovi obce vyčítali nehospodárne nakladanie s majetkom obce a klientelizmus. Starosta tieto obvinenia popieral a vyjadril sa, že ide o antikampaň proti jeho osobe zo strany nezvolených kandidátov

do orgánov miestnej samosprávy. Referendum bolo neplatné, nakoľko sa k hlasovacím schránkam nedostavil dostatočný počet oprávnených voličov. Pre zaujímavosť možno spomenúť, že v tom čase v obci žilo 3964 oprávnených voličov. Z nich k volebným miestnostiam prišlo 1349 oprávnených voličov. Iba 23 z odovzdaných platných hlasov bolo proti dovolaniu starostu z funkcie (Referendum o odvolaní starostu Chorvátskeho Grobu je neplatné, 2016). Aj v tomto prípade sa v komunálnych voľbách 2018 starosta neuchádzal o znovuzvolenie.

Reálna prax na úrovni miestnych samospráv však prináša v súvislosti s referendovou demokraciou aj iné zaujímavé prípady, resp. tie, ktorých predmetom nie je odvolanie starostu, ale iné dôležité otázky verejného záujmu. Jedným z nich je aj miestne referendum v Gabčíkove zorganizované 2. augusta 2015. Išlo v ňom o reakciu na snahu štátu umiestniť utečencov z migračnej krízy z Rakúska dočasne v priestoroch Slovenskej technickej univerzity v tejto obci. Otázka v referende znela: „Ste proti zriadeniu utečeneckého tábora v budove STU v obci Gabčíkovo?“ Pri účasti 2063 občanov (volebná účasť viac ako 58%) bolo proti zriadeniu 2051 občanov, teda takmer 97% zúčastnených. Napriek tomu bol utečenecký tábor zriadený, postupne prevádzkovaný a v súčasnosti je opäť bez klientov (Referendum je platné, obyvatelia Gabčíkova utečencov v obci nechcú, 2015). Tento prípad je ukázkou toho, že výsledok miestneho referenda nemá žiadnu právnu silu či záväznosť voči rozhodnutiam orgánov štátnej správy na čele s vládou, nemusia ho vôbec rešpektovať a tak sa jednoznačne preukázalo, že jeho organizácia bola zbytočná (Horváth, 2017).

Druhým príkladom je miestne referendum v meste Modra zo dňa 12. septembra 2015. V ňom išlo o riešenie pomerne závažnej otázky smerujúcej do vnútra miestnej samosprávy. Mestský úrad bol v spore s podnikateľom o záväzok vo výške takmer 300 tis. Eur. Samotná otázka znela: „Súhlasíte, aby mesto Modra ukončilo súdny spor s pánom A. Vachom mimosúdnu dohodu alebo súdnym zmierom a zaplatilo mu sumu v maximálnej výške 293.575,78 Eur?“ V prípade, že by mesto uvedenú sumu nevyplatilo, každodenne by sa v prípade súdnej prehry zvyšovala o úroky a trovy súdneho konania, maximálnu výšku si nikto netrúfol odhadnúť, ale mohlo ísť aj o násobky tejto sumy. Na druhej strane bola aj možnosť, že by mesto tento spor vyhralo a nemuselo platiť nič. Išlo teda o výsostne odbornú otázku, ktorá najmä v negatívnom prípade mohla značne ochromiť finančnú schopnosť mesta plniť viaceré svoje úlohy zo zákona. Toto referendum nakoniec nebolo úspešné, k volebným schránkam sa dostavilo iba 141 obyvateľov z celkového počtu 7675 oprávnených voličov (účasť len 1,8%). Pre zaujímavosť, pozitívne sa vyslovilo 19, negatívne 118 občanov z počtu platných hlasov (Miestne referendum 2015 – podklady, 2015). Toto referendum je príkladom toho, že pri vysoko odborných témach občania preferujú, aby rozhodli kompetentné orgány a neprenášali zodpovednosť na plecia bežných občanov (Horváth, Machyniak, 2018).

Tretím zaujímavým príkladom miestneho referenda je mesto Kremnica. V roku 2011 sa objavili snahy o znovuoživenie ťažby zlata a striebra. Túto možnosť na území mesta Kremnica jednomyseľne odmietli poslanci mestského zastupiteľstva. Zároveň tí istí poslanci formou uznesenia schválili, že vypíšu na túto tému aj miestne referendum s jedinou otázkou: „Súhlasíte s povrchovou ťažbou zlato - strieborných rúd v katastrálnom území Kremnice?“ Toto uznesenie poslancov mestského zastupiteľstva však primátorka nepodpísala. Oprela sa o právnu analýzu Radoslava Procházku, podľa ktorého „fakultatívne referendum je možné vyhlásiť len pred hlasovaním zastupiteľstva o nejakej dôležitej otázke verejného záujmu. V prípade, ak už o otázke, o ktorej sa má konať miestne referendum, zastupiteľstvo rozhodlo, nie je splnená základná zákonná podmienka na jeho vyhlásenie. Ak by vyhlásené bolo, znamenalo by to zásah do zákonnej delby kompetencií zastupiteľstva a obyvateľov obce... Zatiaľ čo platný výsledok hlasovania obyvateľov obce je jediným spôsobom, akým môže obec rozhodnúť v prípade vykonania miestneho referenda podľa § 11a ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb., v prípade v akejkoľvek inej dôležitej samosprávnej otázke je platný výsledok hlasovania obyvateľov obce „len“ jedným z možných spôsobov jej rozhodnutia, takže absencia takéhoto výsledku umožňuje výkon rozhodovacej pôsobnosti tomu orgánu obce, ktorý je na rozhodnutie o danej veci v zmysle zákona a/alebo štatútu obce vecne príslušný“ (Podľa primátorky by bolo referendum protiústavné, 2011).

Posledným príkladom, ktorým uzavrieme praktické skúsenosti s uplatňovaním inštitútu referenda na miestnej úrovni, je referendum v mestskej časti Vajnory. Referendum sa uskutočnilo na začiatku decembra 2018. V podstate išlo o dve referendá, ktoré boli spojené do jedného hlasovacieho dňa. Iničiátori, ktorí žiadali o vyhlásenie referend prostredníctvom dvoch petícií, chceli zabrániť zmene využitia rekreačnej plochy miestneho letiska na výstavbu, ďalšiemu zhoršovaniu dopravy pred kruhovým objazdom a neštandardným postupom pri schvaľovaní územného plánu. Napriek tomu, že sa proti zmenám vyslovilo viac ako 2/3 účastníkov, obe referendá boli neplatné, nakoľko sa na nich zúčastnilo len 35,91 % oprávnených voličov. Zaujímavým momentom oboch týchto referend bol fakt, že dosluhujúci starosta len 2 dni pred konaním referenda povolil stavbu, ktorá bola predmetom jedného z referend (Mrva odobril stavbu Lidlu dva dni pred referendom o nej, 2018).

Nezodpovedanou otázkou v tomto prípade zostáva, čo má väčšiu záväznosť pre obec či mesto. Je ním jednomyselné rozhodnutie zastupiteľstva alebo výsledok referenda? Opäť sa to môže javiť ako spor medzi minimalistickým a maximalistickým poňatím samotnej rozhodovacej demokracie. Ale ak platí základná definícia o nositeľovi moci v štáte, teda o občanovi, malo by mať najvyššiu váhu aj jeho rozhodnutie v akejkoľvek veci. Snahy o obchádzanie rešpektovania vôle občanov sú často začiatkom niečoho, čo sa negatívne zapísalo už neraz do našich dejín. A to aj v prípade, ako tomu bolo v Kremnici, že obyvateľom i poslancom išlo o tú istú vec a bol predpoklad zhodného hlasovania. Ale čo spravíme, ak budú mať odlišné názory? (Horváth, Machyniak, 2018).

Možno vysloviť záver, že v prípade akéhokoľvek referenda konaného na lokálnej úrovni, s výnimkou toho, ktoré sa koná za účelom odvolania starostu obce, je prinajmenšom diskutabilná právna záväznosť takéhoto aktu. Skôr ako však pristúpime k diskusii o právnej záväznosti referenda uskutočneného na lokálnej úrovni, je potrebné poukázať na niektoré tendencie, ktorých snahou je sfunkčnenie referendovej demokracie na lokálnej úrovni. Nie je to tak dávno, čo sa v rámci politického systému objavili pokusy o zvýšenie miery participácie voličov na správe vecí verejných, práve prostredníctvom uskutočnenia zmien na lokálnej úrovni. V tomto kontexte išlo predovšetkým o snahy znížiť kvórum potrebné pre platnosť miestneho referenda. Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že ide o dobrú myšlienku, no názory sú rôzne. Argumentmi v prospech zníženia kvóra môžu byť predovšetkým skúsenosti s okolitými krajinami alebo stanovenie hranice kvóra na základe veľkosti obce. Na tomto mieste si je však potrebné uvedomiť, že zníženie kvóra, prípadne jeho úplné odstránenie, problém referendovej demokracie na lokálnej úrovni v našich domácich podmienkach, neodstráni. V rámci tohto konštatovania vychádzame predovšetkým zo skúseností, ktoré sa spájajú s referendom na celoštátnej úrovni. Za hlavné riziko zníženia kvóra však možno pokladať hrozbu, ktorá súvisí s náročnosťou tém, ktoré môžu byť predmetom referenda. Na tomto mieste je preto potrebné položiť si otázku, či sme ako obyvatelia územnej jednotky za každých okolností schopní zodpovedne rozhodnúť, vedomí si dôsledkov, ktoré naše rozhodnutie pre obec prinesie. S tým samozrejme úzko súvisí aj problematika právnej záväznosti výsledku nielen celoštátneho, ale aj miestneho referenda. Aj tu môžeme na túto problematiku nazerať z dvoch uhlov pohľadu. V rámci prvého pohľadu môže ísť o konštatovanie, že výsledky referenda sú cennou informáciou pre priamo volených predstaviteľov miestnej samosprávy. V tomto kontexte by mali pri svojom rozhodnutí minimálne zohľadniť prejavenu vôľu účastníkov referenda. Miera zohľadnenia je však v plnej kompetencii verejných činiteľov. V prípade, že v dostatočnej miere nezohľadnia vôľu účastníkov miestneho referenda, môže sa im to vypomstiť v nasledujúcich voľbách do orgánov obecnej samosprávy. Iným prípadom môže byť pohľad založený na vnímaní priamej demokracie ako nadradeného spôsobu spravovania vecí verejných nad zastupiteľskou demokraciou. Podstata zastupiteľskej demokracie nespočíva v odovzdaní absolútnej moci poslancom, ale predovšetkým v jej prepožičaní na určité obdobie. Aj v tomto období si však obyvatelia ponechávajú časť moci a prostredníctvom inštitútu miestneho referenda majú možnosť túto moc, napriek nesúhlasu zvolených zástupcov, uplatňovať v plnom rozsahu.

2 Zhromaždenie obyvateľov obce

Zhromaždenie obce možno pokladať za inštitút, ktorý umožňuje bezprostredne vzájomné pôsobenie všetkých obyvateľov obce a v konečnom dôsledku prijímanie rozhodnutí. V tomto kontexte tak nejde výlučne len o rozhodnutia prijímané na základe absolútneho uplatňovania pravidla väčšiny, ale predovšetkým o možnosť uzatvárať dohody a dosahovať kompromis. Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že tento inštitút je relatívne rozšírený v rámci miestnej samosprávy vo Švajčiarskej konfederácii, v menšej miere v Spolkovej republike Nemecko, no môžeme ho nájsť v obciach do 300 obyvateľov (Konečný, Konečný, 2009). V právnom poriadku Slovenskej republiky sa stretávame s relatívnu terminologickou nejasnosťou, nakoľko je potrebné rozlišovať medzi verejným zhromaždením a zhromaždením obyvateľov obce (Alman 2017a). V prípade zhromaždenia podľa čl. 28 Ústavy SR a podľa zákona č. 84/1990 Zb. o zhromažďovanom práve, ide o výkon jedného zo základných práv. Navyše je možné ho zvolať za akýmkoľvek účelom, kým zhromaždenie obyvateľov obce je spôsob uskutočňovania samosprávy priamo obyvateľmi obce. Ústava Slovenskej republiky vo vzťahu k verejným zhromaždeniam výslovne stanovuje, že zhromaždenie sa nesmie podmieňovať povolením orgánu verejnej správy, zhromaždenie obyvateľov obce sa môže konať výlučne na základe rozhodnutia obecného zastupiteľstva. V najvšeobecnejšej rovine to znamená, že nijaký iný subjekt nie je oprávnený zvolať zhromaždenie obyvateľov obce. V opačnom prípade by išlo o zhromaždenie obyvateľov obce v zmysle ústavy a aktuálne platného právneho poriadku (Sloboda – Dostál – Kuhn, 2013). Za zmienku stojí diskusia o platnosti a najmä záväznosti výsledkov zhromaždenia obyvateľov obce. A to najmä z dôvodu, že zákon nijakým spôsobom túto oblasť neupravuje. V tomto kontexte si dovoľujeme dať do pozornosti názory odbornej verejnosti na danú problematiku. Časť odbornej verejnosti odmieta akúkoľvek záväznosť výsledkov zhromaždenia obyvateľov obce. „Ústava Slovenskej republiky neurčuje právny účinok rokovania na zhromaždení obyvateľov obce. Jednoznačný právny účinok neurčuje ani zákon č. 369/1900 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, rovnako právna úprava neurčuje podiel obyvateľov obce, ktorí sa musia zúčastniť, aby na ňom mohli prijať všeobecne platné a záväzné závery. V tomto kontexte sú závery prijaté na zhromaždení obyvateľov obce neformálne, a tým pádom s nimi nie je spájaný žiaden právny účinok (Drgonec, 2004). Opačným uhlom pohľadu môže byť názor, že verejné zhromaždenie obyvateľov obce je jedným z troch rovnocenných spôsobov, akými obyvatelia obce vykonávajú samosprávu. V tomto kontexte je potom rozhodnutie verejného zhromaždenia obyvateľov obce záväzné pre priamo volené orgány obce – obecné zastupiteľstvo a starostu (Druharovský, 2006).

Reálna prax v našich podmienkach prisudzuje inštitútu zhromaždenia obce vo vzťahu k priamo voleným orgánom miestnej samosprávy „len“ poradný a konzultatívny charakter (Konečný – Konečný, 2009). Vo všeobecnosti je známe, že ani samotní obyvatelia jednotlivých obcí alebo miest, nepokladajú zhromaždenie obyvateľov obce za dôležité. Svedčí o tom aj skutočnosť, že sa na ňom zúčastňujú prevažne úradníci a zamestnanci miestnych samospráv (Sloboda – Dostál – Kuhn, 2013).

Pri pokuse kvantifikovať počet uskutočnených zhromaždení obyvateľov obce narážame na problém, ktorý súvisí s absenciou oficiálnych štatistík. V tomto kontexte sa musíme uspokojiť len so štúdiami, ktoré sa pokúšajú analyzovať fungovanie tejto formy priamej demokracie na lokálnej úrovni a to zo zdrojov, ktoré sú samosprávy ochotné priznať. Je teda žiaduce, aby zákonodarca prijal adekvátne opatrenia v tejto oblasti a prinútil tak jednotlivé samosprávy k evidencii uskutočnených zhromaždení obyvateľov obce.

Podobne ako v prípade referenda na miestnej úrovni, tak aj v prípade kvantifikácie uskutočnených verejných zhromaždení obyvateľov obce sa musíme uspokojiť so štúdiami, realizovanými mimovládnyimi organizáciami. Relatívne dostupnou je štúdia, ktorú vypracovala trojica autorov D. Sloboda, O. Dostál a I. Kuhn (2013) z Konzervatívneho inštitútu Milana Rastislava Štefánika v Bratislave². Svoj prieskum realizovali na vzorke 247 samospráv. V tomto čísle boli zahrnuté všetky krajské mestá, okresné mestá, mestá, 17 mestských častí Bratislavy a 22 mestských častí Košíc a napokon 70 obcí vy-

²⁾ Skúmané obdobie bolo v horizonte rokov 2003-2012.

braných podľa veľkostných kategórií. Z výsledkov prieskumu vyplynulo, že na žiadosť o poskytnutie informácie odpovedalo celkovo 212 samospráv. V tomto kontexte štúdia uvádza, že najnižšia miera návratnosti bola zaznamenaná na úrovni obcí. Medzi zaujímavé zistenia možno pokladať skutočnosť, že len 34 samospráv z tých, ktoré odpovedali, uvádzajú, že majú dokument týkajúci sa zhromaždení obyvateľov obce. Ten má najčastejšie podobu úpravy v rámci štatútu obce alebo mesta, výnimočne i prostredníctvom samotného všeobecne záväzného nariadenia.

V prípade žiadosti o poskytnutie informácie o stave uskutočnených zhromaždení obyvateľov obce podľa štúdie odpovedalo 193 samospráv, najmenšia návratnosť bola opäť na úrovni obcí. Menej ako tretina samospráv, ktoré odpovedali na výzvu, deklarovala, že sa v nich zhromaždenia obyvateľov obce konali. Je teda zrejmé, že v zhruba 70% zo 193 samospráv, ktoré odpovedali na otázky, nemajú vedomosť o tom, že by sa na ich území v rokoch 2003–2012 konalo čo i len jedno zhromaždenie obyvateľov obce³. Za zmienku v tejto súvislosti stojí skutočnosť, že iniciátormi zhromaždenia obyvateľov obce v mnohých prípadoch nie sú obyvatelia obce, ale najmä priamo volené orgány – starosta alebo obecné zastupiteľstvo.

3 Petičné právo

Petičné právo je jedným zo základných občianskych práv. Tento inštitút sa uplatňuje vo viacerých demokratických krajinách európskeho kontinentu. V najširšom ponímaní sa petíciou rozumie tzv. žalobné právo, prostredníctvom ktorého sú občania štátu oprávnení obracať sa so svojimi návrhmi, požiadavkami a sťažnosťami na príslušné orgány štátu, vrátane orgánov miestnej samosprávy (Konečný, Konečný, 2009).

Petičné právo v podmienkach Slovenskej republiky vychádza z predpokladu, že každý má právo sám alebo s inými, obracať sa vo veciach verejného záujmu so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami na orgány verejnej moci. V tejto súvislosti zákonodarca medzi orgány verejnej moci zaradil aj orgány územnej samosprávy. Vo všeobecnosti platí, že petícia (aj na úrovni obce) nesmie vyzývať k porušovaniu ústavy, zákonov a pod. Vo výkone petičného práva nie je možné z princípu nikomu brániť, rovnako uskutočnenie petičnej akcie nesmie byť nikomu na ujmu. Každá petícia musí spĺňať isté formálne náležitosti. V tomto kontexte sú osoby podávajúce petíciu oprávnené vytvoriť petičný výbor. V každej petícií musí byť uvedená kontaktná osoba, ktorá je oprávnená na zastupovanie v styku s orgánom verejnej moci, a ktorá dovŕšila vek 18 rokov. V prípade, že je vytvorený petičný výbor, zástupcu určujú členovia petičného výboru. Samotný petičný hárok musí spĺňať isté náležitosti. V najvšeobecnejšej rovine to znamená, že osoba podporujúca petíciu je povinná uviesť čitateľne svoje meno, priezvisko, adresu pobytu a svoj podpis. Takáto petícia musí byť v písomnej podobe, označená slovom „petícia“ a musí obsahovať predmet petície v kontexte verejného alebo iného spoločenského záujmu. Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že písomná forma petície sa považuje za zachovanú aj v prípade, že je podaná aj elektronicky. V takom prípade sa vyžaduje elektronický podpis osoby, ktorá petíciu podáva. Verejný orgán, ktorému je petícia doručená, je zo zákona povinný petíciu prijať. V prípade, že petícia nespĺňa niektorú z povinných formálnych náležitostí, príslušný orgán verejnej moci, vyzve zástupcu alebo osobu, ktorá petíciu podala, aby najneskôr do 30 pracovných dní od doručenia výzvy odstránila všetky nedostatky. V prípade, že tak zodpovedná osoba neučiní, orgán verejnej moci petíciu odloží. V tejto súvislosti je orgán verejnej moci povinný zverejniť výsledok vybavenia petície na svojom webovom sídle (zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov).

V súvislosti s petíciou, ktorá je realizovaná v podmienkach miestnej samosprávy je potrebné konštatovať, že zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení podmienky vykonania petičného práva bližšie nešpecifikuje. Zákon petíciu spomína iba v súvislosti s petíciou na zlúčenie alebo rozdelenie obce, s petíciou za vyhlásenie miestneho referenda o odvolaní starostu obce (Alman, 2017b).

³ Podľa štúdie je výnimkou mesto Vrábľe, kde sa v skúmanom období konalo až 28 zhromaždení obyvateľov obce. Spomedzi obcí najviac uskutočnených zhromaždení obce uviedla obec Jaklovce a to v počte 6.

Dokonca neustanovuje ani minimálny počet podpisov na petícií určenej obecnému zastupiteľstvu (s výnimkou petície za vyhlásenie miestneho referenda o odvolaní starostu obce). Bližšie informácie je možné nájsť v zákone č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov.

Pre zaujímavosť možno spomenúť niekoľko konkrétnych príkladov, ktoré sa v reálnej praxi spájajú s výkonom petičného práva na miestnej, resp. komunálnej úrovni. Jedným z nich je aj petičná akcia záujmovej skupiny SZZ Žarnovica, ktorá spísala petíciu na opravu príjazdovej cesty k záhradkárskemu osade „Za kalváriou“. Petíciu podporilo 369 občanov, z toho 60 záhradkárov, 31 obyvateľov iných miest a obcí, 31 podpisov bolo neplatných. Táto petícia bola prerokovaná na rokovaní Mestského zastupiteľstva v Žarnovici. Počas prešetrovania skutočného stavu veci boli zo strany mesta zistené skutočnosti, na základe ktorých poslanci obecného zastupiteľstva dospeli k záveru, že petícia je neopodstatnená a mesto tak nemôže opraviť požadovanú prístupovú cestu, nakoľko mesto nie je vlastníkom cesty ani pozemkov pod cestou. V tejto súvislosti nemôže investovať verejné finančné prostriedky do cudzieho majetku, v opačnom prípade by hrozilo porušenie zákona č.583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a iných právnych predpisov (Oznámenie výsledku prešetrovania petície, 2016).

S pozitívnym výsledkom pre obyvateľa sa skončila petičná akcia, ktorá sa konala v meste Hurbanovo v roku 2017. Predmetom petície bola „Žiadosť o riešenie problému s neprispôsobivými občanmi. Petícia bola adresovaná na Mestský úrad Hurbanovo a Mestské zastupiteľstvo v Hurbanove. Zahájené šetrenie za účasti Spoločného stavebného úradu Hurbanovo, Mestského úradu Hurbanovo, Okresného riaditeľstva Hasičského a záchranného zboru Komárno, Regionálneho úradu verejného zdravotníctva Komárno. V ich spoločnom stanovisku sa konštatuje, že stavba svojím stavom bezprostredne ohrozuje život a zdravie osôb v zmysle zákona č. 50/1970 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku, z hľadiska požiadaviek na ochranu zdravia jej obyvateľov a požiadaviek na protipožiarnu bezpečnosť stavby. Navyše, obyvatelia obývajú rozostavaný rodinný dom a pozemok bez právneho dôvodu. V tomto kontexte mesto Hurbanovo ako príslušný stavebný úrad v zmysle stavebného zákona vydalo Oznámenie o začatí konania o vypratání stavby (Oznámenie o výsledku vybavenia petície zo dňa 18.9.2017, Zápisnica o prešetrovaní petície, 2017).

Z vyššie uvedených prípadov je zrejmé, že prostredníctvom petičného práva môže obyvateľ územnej jednotky prinútiť orgány miestnej samosprávy k činnosti, nakoľko ich dlhodobá nepozornosť môže viesť prehlbovaniu problémov lokálnych spoločenstiev a v konečnom dôsledku k nárastu nedôvery v zastupiteľské orgány.

Zhrnutie

Na základe empirického poznania foriem priamej demokracie na komunálnej úrovni možno konštatovať, že síce disponujeme relatívne silným právom podieľať sa na správe vecí verejných, no ich praktická (ne)realizácia stavia do značnej výhody inštitúcie a inštitúty fungujúce v rámci zastupiteľskej demokracie. V prípade miestneho referenda sa ako problematická javí predovšetkým právna záväznosť, to isté sa týka aj výsledkov verejného zhromaždenia obyvateľov obce. V tomto kontexte sa objavujú diskusie, akým spôsobom sfunkčnit tieto inštitúty. Všetky návrhy však v sebe skrývajú isté riziká, ktoré nemožno za žiadnych okolností podceňiť. Rovnako by bolo žiaduce, uskutočniť dôslednú analýzu využívania miestneho referenda, zhromaždenia obyvateľov obce vo všetkých územných jednotkách a v konečnom dôsledku viesť dôsledné záznamy o nich, tak ako je to v prípade referenda na celoštátnej úrovni, prípadne volieb hlavy štátu, parlamentných volieb, volieb do Európskeho parlamentu, volieb do orgánov samosprávnych krajov a v neposlednom rade volieb do orgánov samosprávy obcí. Len reprezentatívne výsledky umožnia objektívne zhodnotiť fungovanie týchto inštitútov a prijatie skutočne účinných opatrení, ktorých cieľom je skvalitnenie demokratického procesu na všetkých úrovniach štátneho aparátu. V tomto kontexte je viac ako nevyhnutá široká, celospoločenská diskusia o problémoch, ktoré narúšajú každodenný život členov lokálnych spoločenstiev.

Len ich dôkladné poznanie môže viesť k skvalitneniu rozhodovacích procesov a v konečnom dôsledku k spravodlivému spolunažívaniu členov lokálnych spoločenstiev v rámci jedného štátneho útvary.

Použitá literatúra:

- ALMAN, T. 2017a. *Miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov obce ako formy priamej demokracie*. In *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017a. s. 81-90. ISBN 978-80-8152-543-8.
- ALMAN, T. 2017b. *Petičné právo a obecná samospráva*. In *Verejná správa a spoločnosť*. Roč. XVIII., č. 2, s. 48-57. ISSN 1335-7182.
- DRGONEC, J. 2004. *Ústava Slovenskej republiky s komentárom*. 1. vydanie. Bratislava: Heuréka, 2004. 881 s. ISBN 978-80-8912-205-9.
- DRUTAROVSKÝ, R. 2006. *Verejné zhromaždenie obyvateľov obce – kríza samosprávnej demokracie na Slovensku a úvaha o záväznosti verejného zhromaždenia obyvateľov obce v zmysle zákona 369/1990 Zb. o obecnom zriadení*. Dostupné na internete: < <http://www.vyvlastnenie.sk/clanok/a/verejne-zhromazdenie-obyvateľov-obce-kríza-samosprávnej-demokracie-na-slovensku-a-uvaha-o-z/>>.
- HORVÁTH, P. 2017. *Miestne referendum ako nástroj demokracie – skutočná demokracia?* In *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017.s. 71-80. ISBN 978-80-8152-543-8.
- HORVÁTH, P. – MACHYNIÁK, J. 2018. *The Practical Dimension of Civil Participation in Slovakia after 1989*. In *Civic Participation in the Visegrad Group Countries after 1989*. Lublin: Maria Curie – Skłodowska, University Press, 2018. p. 189-208. ISBN 978-83-227-9101-1.
- KONEČNÝ, S. – KONEČNÝ, B. 2009. *Otvorená komunálna politika. Teória a prax*. Bratislava: MAYOR, 2009. 291 s. ISBN 978-80-969133-3-6.
- LÁŠTIC, E. 2010. *Územná samospráva. Učebný text, 1.vydanie*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Filozofická fakulta, 2010. ISBN 978-80-223-2827-2.
- MACHYNIÁK, J. 2017. *Direct Democracy and the Local Level (the Case Study of the Slovak Republic)*. In *The Quality of Democracy in the New Political Era: Proceedings of the 4th Academos Conference 2017*. Bologna: Filodiritto, 2017. ISBN 978-88-95922-86-7, s. 138-142.
- Miestne referendum – podklady, 2015. Dostupné na internete: < <https://www.modra.sk/miestne%2Dreferendum%2D2015%2Dpodklady/ds-1080/archiv=0&p1=1103>>.
- Miestne referendum v Naháči bude riešiť odvolanie starostu, 2018. Dostupné na internete: < <http://www.teraz.sk/regiony/miestne-referendum-v-nahaci-bude-riesit/300653-clanok.html>>.
- Mrva odobril stavbu Lidlu dva dni pred referendom o nej, 2018. Dostupné na internete:< <https://bratislava.sme.sk/c/22006399/mrva-odobril-stavbu-lidlu-dva-dni-pred-referendom-o-nej.html>>.
- Oznámenie výsledku prešetrovania petície, 2016. Dostupné na internete: < https://www.zarnovica.sk/download_file_f.php?id=724289>.
- Oznámenie o výsledku vybavenia petície zo dňa 18.9.2017, Zápisnica o prešetrovaní petície, 2017. Dostupné na internete: < <https://www.hurbanovo.sk/oznamenie-o-vysledku-vybavenia-peticie-ziadost-o-riesenie-problemu-s-nepripravitelnymi-obcanmi-na-ulici-kvetna-hurbanovo/>>.
- PALÚŠ, I. 2013. *Uplatňovanie princípu delby moci v obecnej samospráve*. In *Justičná revue*. Roč. 95, č.5, s. 622-661. ISSN 1335-6461.
- Podľa primátorky by bolo referendum protiústavné, 2011. Dostupné na internete: < <http://www.kremnica.sk/2011/11/22/podla-primatoroky-by-referendum-bolo-protiustavne/>>.
- Referendum je platné, obyvatelia Gabčíkova utečencov v obci nechcú, 2015. Dostupné na internete:<http://debata.pravda.sk/debata/363392-referendum-je-platne-obyvatelia-gabcikova-odmietli-utecencov-vo-svojej-obci/?view_mode=sekvencne&ordering=od_najstarsieho&strana=4>.

- Referendum o odvolaní starostu Chorvátskeho Grobu je neplatné, 2016. Dostupné na internete: <<http://www.pluska.sk/regiony/bratislava/09/referendum-odvolani-starostu-chorvatskrho-grobu-je-neplatne.html>>.
- SLOBODA, D. – DOSTÁL, O. – KUHN, I. 2013. *Zhromaždenia obyvateľov obce a miestne referendá*. Bratislava: Konzervatívny inštitút M.R. Štefánika, 2013., 28 s. Dostupné na internete: <http://samosprava.institute.sk/sites/default/files/studie/a6_zhromazdenia_obyvateľov_obce_a_miestne_referenda.pdf>.
- ŠAFÁR, M. 2017. *Instruments of Direct Democracy at Local Level in Slovakia*. In *The Quality of Democracy in the New Political Era: Proceedings of the 4th Academos Conference 2017*. Bologna: Filodiritto, 2017. ISBN 978-88-95922-86-7, s. 324-330.
- ŠPÁNIK, V. – RONČÁK, I. 2013. *Ako odvolať starostu v referende*. Dostupné na internete: <<http://www.institute.sk/print.php?5045>>.
- Výsledky miestneho referenda o odvolaní starostu obce Naháč, 2018. Dostupné na internete: <<http://obecnahac.sk/oznam/detail/?source=3&slovo=v%C3%BDsledky&id=947>>.
- Za desať rokov organizovalo miestne referendum 7% samospráv, 2016. Dostupné na internete: <https://www.zmos.sk/za-desat-rokov-organizovalo-miestne-referendum-7-samosprav-.phtml?id3=80977&module_action__295820__id_art=23683#m_295820>.

Legislatívne zdroje:

- Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
Zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov

Využívanie miestneho referenda v procese územných zmien obcí

Gabriel Kopúnek

Základným stavebným prvkom demokracie je podiel občanov na politickom procese (Schumpeter 2004). Jednou z foriem tejto participácie je priama účasť ľudu na vláde, resp. rozhodovaní o dôležitých otázkach života v spoločnosti. Suverenitu ľudu ako predobraz priamej demokracie v modernej spoločnosti skoncipoval vo svojom najznámejšom diele O spoločenskej zmluve alebo O princípoch politického práva Jean-Jacques Rousseau, ktorý postavil ľud do pozície suverénneho nositeľa zákonodarnej moci. Rousseau tvrdil, že v zastupiteľskej demokracii stráca túto suverenitu v okamihu, keď volí (Sartori 1993). Priama demokracia je systém ľudovej samosprávy, ktorý odstraňuje rozdiel medzi vládnucimi a ovládanými a medzi štátom a občianskou spoločnosťou. V prípade priamej demokracie znamená participácia na moci bezprostredné a stále zapojenie sa do rozhodovania pomocou nástrojov ako napríklad referendum (Heywood 2004). Referendum sa stalo najčastejšou a najznámejšou formou priamej demokracie. A to do takej miery, že býva považované za jej synonymum. Referendum v politickom zmysle znamená všeludové hlasovanie o nastolenej otázke (Hendrych 2009).

Referendum ako inštitút priamej demokracie je už 30 rokov súčasťou slovenskej legislatívy, ktorá vymedzuje jeho využívanie na celoštátnej, regionálnej a miestnej úrovni. Aj vzhľadom na prísne stanovené kritériá pre iniciáciu, úspešnosť a záväznosť referenda sa s touto formou hlasovania najčastejšie stretávame v prostredí komunálnej politiky. Možnosť iniciovať miestne referendum po prvý raz zadefinoval ústavný zákon č. 294/1990 Zb., ktorý v čl. 86, ods. 3 ustanovil, že „o veciach miestnej samosprávy rozhodujú občania na obecných zhromaždeniach alebo referendum alebo prostredníctvom zastupiteľstva obce“ (Ústavný zákon č. 294/1990 Zb.). Spôsob vykonávania miestneho referenda ústavný zákon ponechal na prijatí príslušnej legislatívy Slovenskou národnou radou. Osobitný zákon o miestnom referende slovenskí zákonodarcovia neschválili dodnes a jeho iniciácia, realizácia i záväznosť sú tak súčasťou viacerých zákonov.

Prvým zákonom, ktorý podrobnejšie zadefinoval miestne referendum, bol zákon 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ktorý dáva právo obyvateľom obce hlasovať o dôležitých otázkach života a rozvoja obce miestnym referendom (§3, ods. 2, písm. b)). Ďalej obyvateľom obce umožňuje vykonávať samosprávu obce hlasovaním obyvateľov obce (§4, ods. 2, písm. b)), čo je v podstate hlasovanie miestnym referendom. Samospráve obce v rámci správy vnútorných vecí zákon ukladá povinnosť organizovať hlasovania obyvateľov obce o dôležitých otázkach života a rozvoja obce (§4, ods. 3, písm. k)), pričom právomoc vyhlásiť hlasovanie obyvateľov obce o najdôležitejších otázkach života a rozvoja obce pripadá obecnému zastupiteľstvu ako jednému z orgánov obce (§11, ods. 3, písm. e)).

Zákon 369/1990 Zb. zároveň určil, v akých prípadoch obecné zastupiteľstvo musí vyhlásiť (obligatórne referendum) a kedy môže vyhlásiť (fakultatívne referendum) hlasovanie obyvateľov obce. Kritériom pre zaradenie referenda do toho ktorého typu je predovšetkým závažnosť riešenej problematiky. Obligatórnosť referenda znamená povinnosť štátu (aj samosprávy, pozn. autora) predložiť občanom na rozhodnutie niektoré záležitosti, pretože iným spôsobom ako hlasovaním občanov danú vec nemožno rozhodnúť, prípadne ide o povinnosť vyhlásiť referendum, ktoré občania iniciovali. Fakultatívnosť predstavuje možnosť štátneho orgánu (aj samosprávy, pozn. autora) referendum vyhlásiť, a to na základe jeho úvahy (Drgonec, Kvasničková 2000). Tu treba pripomenúť, že zákon 369/1990 Zb. do roku 1998 nešpecifikoval, o čom všetkom sa môže v miestnom referende rozhodovať. Až po vyhlásení tzv. Štúrovského referenda, ktoré sa týkalo otázok priamej voľby prezidenta a vstupu SR do NATO, súvisiacich s predmetom celoštátneho referenda (vyhláseným prezidentom SR Michalom Kováčom a zrušeným Vládou SR po prevzatí prezidentských kompetencií 3.3.1998), schválil parlament zákon č. 225/1998 Z. z., ktorý obmedzil okruh otázok miestneho referenda len na témy súvisiace so samosprávou obce uvedených v §4 zákona č. 369/1990 Zb. s tým, že hlasovanie obyvateľov obce o iných otázkach nie je prístupné.

Prípady, pre riešenie ktorých musí samospráva vyhlásiť hlasovanie obyvateľov obce, sa postupom rokov menili. V prvom znení zákona 369/1990 Zb. obecné zastupiteľstvo vyhlasovalo hlasovanie obce (§11, ods. 4), ak išlo o návrh:

- a) na zlúčenie, rozdelenie alebo zrušenie obce
- b) na zavedenie a zrušenie miestnej dane, verejnej dávky alebo poplatku
- c) petície skupiny obyvateľov v počte 20 % všetkých oprávnených voličov

V prípadoch písm. a) a b) výsledok hlasovania obyvateľov obce nahrádzalo rozhodnutie obecného zastupiteľstva (§11, ods. 5). Hlasovanie obyvateľov obce bolo platné, ak sa ho zúčastnila nadpolovičná väčšina obyvateľov obce oprávnená voliť a rozhodnutie obyvateľov obce bolo prijaté vtedy, ak dostalo nadpolovičnú väčšinu platných hlasov (§11, ods. 7). Princíp dvojnásobnej väčšiny ostal platný, hoci viacerými novelizáciami zákona sa dôvody pre vyhlásenie obligatórneho miestneho referenda menili. Pri vyhlasovaní fakultatívneho miestneho referenda sa obecné zastupiteľstvo riadilo ustanovením §11, ods. 6, v zmysle ktorého mohlo hlasovanie obyvateľov obce vyhlásiť aj pred rozhodnutím o ďalších dôležitých veciach. Fádnosť tejto formulácie za dosť vyhrtených okolností zmenila až novela zákona v roku 1998.

Aj napriek zásahom zákonodarcov do okruhu prípadov pre iniciovanie obligatórneho miestneho referenda, nezmenenými ostali prípady územných zmien obcí – zlúčenie, rozdelenie, vznik a zánik obcí. Čo sa zmenilo, boli podmienky pre odčleňovanie sa častí pôvodných obcí, ktoré boli v období socializmu centralizované do strediskových obcí či nestrediskových obcí vyššieho významu. V priebehu 30 rokov sa tieto podmienky menili niekoľkokrát, a to aj vo vzťahu k miestnemu referendu, ktoré sa historicky najčastejšie iniciovalo práve pri územných zmenách obce. Priblížiť a vysvetliť dôsledky týchto zmien je cieľom tohto príspevku.

1 Rozdeľovanie a zlučovanie obcí na Slovensku

Vzhľadom na rýchly a nekontrolovaný decentralizačný proces po Novembri 1989, ktorý zapríčinil vznik, respektíve obnovenie samostatnosti stoviek obcí, povinnosť riešiť územné zmeny obcí referendom ustanovil už spomínaný ústavný zákon 294/1990 Zb., ktorý za základ miestnej samosprávy ustanovil obec ako samosprávne spoločenstvo občanov. Hranice obce sa mohli meniť len s jej súhlasom. Podmienky a spôsob vzniku, zániku, rozdelenia alebo zlúčenia obcí však ponechal na ustanovia zákonov národných rád (čl. 87, ods. 2). Ústavný zákon 294/1990 Zb. i zákon 369/1990 Zb. o samospráve obcí však začali byť účinné až v poslednom štvrtroku roka 1990. Rovnako ako v Českej republike aj na Slovensku ale vznikali obce odčlenením sa od mesta či obce ešte pred prijatím spomínaných zákonov. Ako uvádzajú Berčík a Lovecký (2003), prvou takouto obcou, ktorá vznikla rozdelením obce Liptovská Teplá už k 1. januáru 1990, bola nová obec Ivachnová. Odštartoval sa tak proces atomizácie miestnych samospráv, ktorý sme rozdelili do troch hlavných etáp.

Prvá etapa rozdeľovania obcí

Odčleňovanie sa pôvodných obcí od umelo vytvorených strediskových obcí či nestrediskových obcí vyššieho významu bol nielen prejavom prebiehajúceho demokratizačného procesu, ale hlavne túžba obyvateľov týchto obcí riešiť si svoje záležitosti a organizovať obec podľa vlastných predstáv. Od januára 1990 do účinnosti zákona 369/1990 Zb. o obecnom zriadení vzniklo na Slovensku v rámci dezintegračného procesu najviac, 157 nových obcí. Hoci sa odčleňovanie obcí dialo pod vplyvom porevolučnej eufórie, uplatňovala sa pritom vtedy platná legislatíva. Rozhodovacia právomoc prináležala okresným národným výborom, ktoré postupovali podľa zákonov Slovenskej národnej rady č. 157/1988 Zb. o národných výboroch a č. 130/1970 Zb. o územnom členení Slovenskej socialistickej republiky. Podľa §39, ods. 2, písmeno g) zákona 157/1988 Zb. bolo rozhodovanie o územných zmenách a o vytvorení jedného národného výboru pre viac obcí vyhradené plenárnemu zasadnutiu národného výboru. Následný §40 definoval, že pri závažných územných zmenách ako zlúčenie, rozdelenie a zrušenie obce musí pred svojím rozhodnutím národný výbor

predložiť danú tému na prerokovanie občanom. Tí mohli svoje pripomienky uplatniť na verejných zhromaždeniach.

Ako odčlenenie obce reálne prebiehalo, môžeme demonštrovať na príklade obce Šterusy, ktorá bola v rámci integrácie územných celkov pričlenená k mestu Vrbové ako jeho miestna časť. Keďže Šterusy mali iba občiansky výbor, jeho predseda Jozef Nesteš, ktorý bol zároveň tiež členom rady Mestského národného výboru vo Vrbovom, zvolal 12. januára 1990 verejnú schôdzu občanov, na ktorej obyvatelia Šterús rozhodli, že sa od Vrbového odčlenia. Žiadosť o osamostatnenie podali na MsNV vo Vrbovom i na ONV v Trnave už v decembri 1989. Na MsNV vo Vrbovom žiadosť preskúmali a tiež vyhodnotili po ekonomickej stránke, pričom časť investičných prostriedkov mesta po oddelení uvoľnili v prospech Šterús, aby niektoré spoločné investičné akcie dokončili (Šterusania nie sú jediní, ktorí žiadajú o samostatnosť... 1990). Podľa zápisnice z rokovania Rady ONV Trnava vieme, že žiadosť Šterusanov prerokovali na plenárnom zasadnutí MsNV Vrbové už 12. decembra 1989. Výsledok verejnej schôdze občanov obce MsNV Vrbové prerokoval 15. januára 1990. Podobne žiadosť preskúmali aj na ONV v Trnave. Rada ONV Trnava 20. júna 1990 prijala uznesenie č. 158/1990, ktorým vzala na vedomie požiadavku občanov Šterús aj iných obcí na ich odčlenenie od dovtedajších obcí. Zároveň dala súhlas, aby sa obce dňom 30. augusta 1990 odčlenili. Zároveň nariadila, aby bol výkon štátnej správy a správy pre odčleňujúce sa obce zverený sídelným národným výborom v integrovanom obvode až do dňa komunálnych volieb, v ktorých už budú zvolené samosprávne orgány pre osamostatnené obce. Návrhy na územné zmeny muselo ešte v auguste schváliť plenárne zasadnutie ONV Trnava (Uznesenie Rady ONV v Trnave č. 158/1990 k návrhu na odčlenenie obcí a vytvorenie samostatných obcí).

V spomínanom období požiadalo v Trnavskom okrese o osamostatnenie sedemnást obcí. „Problematika odčlenených obcí bola prejednávaná na verejných zhromaždeniach a v niektorých obciach prebehlo hlasovanie formou miestneho referenda občanov, kde občania prejavili s odčlenením súhlas“ (Uznesenie Rady ONV v Trnave č. 158/1990 k návrhu na odčlenenie obcí a vytvorenie samostatných obcí). Pojem referendum však socialistické zákonodarstvo nepoznalo. Začiatkom roka 1990 sa však toto slovo na Slovensku stalo synonymom demokracie ako takej, a tak sa aj používalo v spojení s demokratickým hlasovaním občanov na verejných zhromaždeniach o ďalšom zotrvaní v spolku s inými obcami či mestami. Potvrzuje to nielen priebeh verejného zhromaždenia občanov obce Radošovce, kde sa 22. júna 1990 o odčlenení od Jaslovských Bohuníc rozhodovalo tajným hlasovaním. Zo zápisnice Rady ONV Trnava vieme s určitosťou, že miestnym referendum sa o osamostatnení rozhodovalo v šestnástich zo sedemnástich obcí. Ak vezmeme do úvahy, že k 31.12.1989 bolo na Slovensku 2 669 obcí a prvé slobodné komunálne voľby v novembri 1990 sa konali v 2 826 obciach, tak miestnym referendum sa na Slovensku v danom období osamostatnilo 157 obcí. Ako uvádzajú Berčík a Lovacký (2003), v danom období sa 14 obcí zlúčilo. Keďže aj tento proces v zmysle platnej legislatívy podliehal tiež schvaľovaniu cez okresné národné výbory, s určitosťou môžeme povedať, že v obciach, ktoré sa zlučovali, tiež o tejto transformácii museli rozhodnúť obyvatelia obcí hlasovaním, čiže referendum. Celkovo sa tak na Slovensku od 1.1. do 31.8.1990 mohlo uskutočniť viac ako 150 miestnych referend.

Dátum 31. august 1990 spomíname zámerne, pretože v danom roku vláda SR vyhlásila až dve moratóriá na proces osamostatňovania sa obcí. Vzhľadom k tomu, že sa 8. a 9. júna 1990 konali prvé slobodné voľby do Federálneho zhromaždenia i do Slovenskej národnej rady, vláda Slovenskej republiky uznesením č. 130 zo 14. marca 1990 k zabezpečeniu stabilizácie územnosprávnej organizácie národných výborov nariadila moratórium na zmeny územnosprávnej organizácii obcí, miest a označení ulíc. Splnenie tohto uznesenia dozorovali krajské národné výbory, ktoré delegovali výkon uznesenia na jednotlivé okresné národné výbory. Na základe príkazu predsedu Okresného národného výboru v Trnave zverejneného v Zbierke smerníc pre národné výbory okresu Trnava č. 10/1990 zo dňa 13. marca vieme, že toto moratórium platilo od 15.3.1990 do 30.6.1990. Proces rozdelenia obcí to však nezastavilo, okresné úrady naďalej vykonávali potrebné opatrenia na vybavenie žiadosti obcí o rozdelenie tak, aby mohli nadobudnúť účinnosť v období od 1. júla do 31. augusta 1990. Tento skrátený termín si vyžiadali prípravy na prvé slobodné komunálne voľby v novembri 1990. Od 1.9.1990

vstúpilo do platnosti druhé moratórium na zmeny v územnosprávnej organizácii obcí, ktoré však trvalo dlhšie, až do sčítania ľudu, domov a bytov 3. marca 1991. Ako uvádza Štatistický lexikón obcí Slovenskej republiky z roku 1992, ku dňu sčítania ľudu v marci 1991 bolo na území Slovenska 2 834 obcí. Z toho vyplýva, že spomínané moratórium sa všade nedodržalo.

Druhá etapa rozdeľovania obcí

Spomínaných osem ďalších nových obcí už vzniklo osamostatnením podľa zákona 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Právo rozhodovať o založení, zrušení, rozdelení alebo zlúčení obce si však ponechala vláda SR v zmysle zákona č. 517/1990 Zb. o územnom a správnom členení SR. Mohla tak však urobiť len so súhlasom obce, pričom o zlúčení, rozdelení alebo zrušení obce rozhodovali obyvatelia obce hlasovaním. Výsledok hlasovania nahrádzal rozhodnutie obecného zastupiteľstva, čiže hlasovanie obyvateľov obce malo väčšiu právnu moc ako uznesenie obecného zastupiteľstva. O potrebnej dvojnásobnej väčšine pri hlasovaní sme písali už vyššie, no pripomíname, že takáto podmienka v prvej etape rozdeľovania obcí nebola.

Prvé obmedzenie práva občanov rozhodovať o územných zmenách obce, priniesla novelizácia zákona 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ktorú zákonodarcovia schválili prijatím zákona č. 421/1991 Zb. účinného od 1.11.1991. Cieľom bolo rozšírením §11 o nové odseky, ktoré sprísňovali podmienky procesu odčlenenia obce od inej obce. Zákon síce ešte striktno nepodmienil vyhlásenie miestneho referenda o odčlenení tým, že časť obce žiadajúca o odčlenenie musí mať striktno vlastné katastrálne územie, nesmie urbanisticky splynúť s obcou a do tejto časti obce neboli vložené také investície, od ktorých je závislá celá obec (§11, ods. 5), no dal právomoc obecnému zastupiteľstvu nevyhlásiť miestne referendum o odčlenení časti obce, ak neboli tieto podmienky splnené (§11, ods. 6, tento odsek bol o niekoľko mesiacov zrušený, pozn. autora). Ďalšou uzákonenou podmienkou pre odčlenenie časti obce bola povinnosť vyhlásiť petíciu o odčlenení, ktorú muselo podpísať minimálne 20 % oprávnených voličov z časti obce, o odčlenenie ktorej pri rozdelení obce ide (§11, ods. 4, písm. c)). Dovtedy bolo praxou, že stačilo rozhodnutie na verejnom zhromaždení občanov časti obce, ktorá sa chcela odčleniť.

Paradoxne, do účinnosti tohto zákona sa žiadne hromadné odčleňovanie obcí nedialo, skôr naopak. Ako uvádza Berčík a Lovacký (2003), od 3.3.1991 do 31.12.1991 vznikli odčlenením len tri nové obce a 15 obcí sa zlúčilo. K 31.12.1991 tak bolo na Slovensku evidovaných 2 814 obcí. Nasledujúce roky sa však vyvíjali opačne. V roku 1992 sa odčlenilo celkom 20 obcí a zlúčili sa len dve a v roku 1993 vzniklo dezintegráciou ďalších 21 obcí. V roku 1994 sa počet obcí odčlenením zvýšil len o päť a komunálne voľby v roku 1994 sa tak uskutočnili v 2 858 obciach. Potom sa dezintegračný proces obcí až do roku 1999 spomalil v priemere na päť obcí ročne.

Tabuľka 1: Vývoj počtu obcí v Slovenskej republike k 1.1.

Rok	Počet obcí	Rok	Počet obcí	Rok	Počet obcí
1993	2 853	1996	2 871	1999	2 883
1994	2 858	1997	2 875	2000	2 883
1995	2 865	1998	2 878	2001	2 883

Zdroj: Berčík - Lovecký, 2003.

Tretia etapa rozdeľovania obcí

Definitívne proces dezintegrácie obcí zastavilo od roku 2002 prijatie zákona 453/2001 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon 369/1990 Zb. o obecnom zriadení s účinnosťou od 1.1.2002. Problematiku zlučovania a rozdeľovania obcí už riešil nový §2a, ktorý potvrdil už predchádzajúcu podmienku účinnosti rozdelenia či zlúčenia obce ku dňu konania všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí a po novom stanovil podmienky týchto procesov. Súčasťou návrhu na zlúčenie obcí bola dohoda o zlúčení obcí a údaje o výsledkoch miestneho referenda obyvateľov zlučovaných obcí. Novela zákona, hoci sa počet obcí na Slovensku ustálil (tabuľka 1), stanovila, že obec sa môže rozdeliť, ak nové obce budú mať katas-

trálne územie alebo súbor katastrálnych území tvoriaci súvislý územný celok, najmenej 3 000 obyvateľov a ak urbanisticky nesplynuli s ostatnými časťami obce. Ďalšou sťažujúcou podmienkou bolo, že petíciu za rozdelenie obce už muselo podpísať minimálne 30% oprávnených voličov obce (predtým 20% oprávnených voličov časti obce, ktorá sa chcela odčleniť). Ustanovenie, že sa obec nemohla rozdeliť, ak do rozvoja odčleňovanej časti obce boli vložené investície, od ktorých je závislá celá obec, ostalo platné už z predchádzajúceho obdobia. Novinkou však bol §2d, ktorý zakázal vykonávať územné zmeny obcí odo dňa, keď boli vyhlásené všetky druhy volieb a celoštátnych referend. Ak boli všetky uvedené podmienky rozdelenia splnené, obecné zastupiteľstvo vyhlásilo referendum o rozdelení obce.

Tieto legislatívne opatrenia súviseli s plnením vládnej koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy schválenej uznesením č. 230 z 11. apríla 2000 a prenosom kompetencií na obce a vyššie územné celky, ktorý sa nemohol realizovať na veľký počet malých obcí. Trieštenie sídelnej štruktúry zapríčinilo, že za roky 1990-2000 pribudlo na Slovensku 217 obcí (Projekt decentralizácie 2003-2006 2003). Ďalšie obce vznikli nariadením Vlády SR ešte v roku 2001, hoci tieto zmeny vstúpili do platnosti až ku dňu konania komunálnych volieb v roku 2002. Odčlenením od obce Horná Potôň vznikla samostatná obce Potônske Lúky s 250 obyvateľmi, odčlenením od mesta Sládkovičovo zas obec Malá Mača s 564 obyvateľmi. Len 60 obyvateľov mala nová obec Nový Svet, ktorá vznikla rozdelením obce Reca a rozdelením obce Podhorany vznikla samostatná obec Bádice s 350 obyvateľmi. O svoje mestské časti prišli aj mestá Nitra a Zlaté Moravce. Od Zlatých Moraviec sa odčlenila mestská časť Žitavany s 1 798 obyvateľmi a od Nitry mestská časť Štitáre s 565 obyvateľmi (Berčík, Lovecký 2003).

Na základe demografických údajov je jasné, že po 1.1.2002 by tieto obce nemohli vzniknúť. Nielen na tieto kritéria doplatili v snahe o osamostatnenie obyvateľa nitrianskej mestskej časti Dražovce. Petíciu občanov za odčlenenie mestskej časti Dražovce zaevidovali pracovníci Mestského úradu v Nitre 6.9.1999. Obsahovala 621 platných podpisov voličov mestskej časti, čo tvorilo viac ako 44 % z celkového počtu oprávnených voličov. V zmysle platnej legislatívy malo Mestské zastupiteľstvo v Nitre do 45 dní od doručenia petície vyhlásiť referendum k tejto otázke. Vtedajší primátor Nitry Jozef Prokeš však argumentoval, že zákon je nejednoznačný a neuvádza, dokedy je potrebné referendum vykonať. V jeho záujme bolo dokončiť začaté volebné obdobie 1998-2002 a referendum uskutočniť v riadnom termíne komunálnych volieb 2002. V prípade úspešného referenda by sa totiž museli konať nové voľby do orgánov samospráv v Nitre i v Dražovciach. Primátor Prokeš argumentoval aj tým, že po vyhlásení a uskutočnení jedného referenda môže prísť petícia občanov z iných mestských častí a ďalšie referendum, čo by bolo pre mesto finančne náročné (Dražovčania sa chcú odčleniť od Nitry 1999).

Mestské zastupiteľstvo napokon v roku 1999 vyhlásilo termín referenda o odčlenení Dražoviec od mesta na 20.5.2002. To už ale vstúpila do platnosti novela zákona 369/1990 Zb., podľa ktorej sa môže odčleniť iba tá obec, ktorá má minimálne 3 000 obyvateľov a Dražovce ich nemali ani dve tisícky. Riešenie neobvyklej situácie hľadalo mesto na ministerstve vnútra. Ministerstvo mestu odporučilo, aby zrušilo svoje uznesenie o konaní referenda z roku 1999, a to kvôli hospodárnosti. Rozhodnutie ale nechalo na mestskom zastupiteľstve (Referenda sa budú domáhať súdnou cestou 2002). Ministerstvo vnútra ďalej konštatovalo, že aj keby bolo referendum platné, vláda by pravdepodobne nerozhodla o odčlenení Dražoviec od Nitry. Mestské zastupiteľstvo sa napokon zhodlo, že Dražovčania majú právo vyjadriť svoj názor bez ohľadu na to, aký verdikt vláda nakoniec vynesie. Referendum však nebolo platné, pretože sa ho zúčastnilo iba 38,64 % oprávnených voličov z mestskej časti (Referendum je neplatné, prišla len tretina voličov 2002). Môžeme len polemizovať, či by sa obyvatelia Dražoviec rozhodli inak, ak by sa referendum konalo ešte do roku 2002. Skorší termín konania takéhoto referenda bolo totiž mestské zastupiteľstvo nútené vyhlásiť v roku 2001, keď sa v októbri konalo v mestskej časti Štitáre.

Nebol to jediný prípad, keď bolo iniciované referendum o rozdelení obce neplatné. Najviac pozornosti však vyvolala snaha martinskej mestskej časti Tomčany o osamostatnenie. Vznikla na základe nespokojnosti viacerých občanov Tomčian so starostlivosťou mesta o túto mestskú časť i skutočnosť, že vo volebnom období 1998-2002 nemali Tomčany svojho voleného zástupcu v mestskom zastupiteľstve. Na základe podnetu občanov Tomčian sa sporom v roku 2001 zaoberal aj Ústavný súd SR.

V súlade s jeho verdiktom poslanci mestského zastupiteľstva, prihládajúc na petíciu, odhlasovali usku- točnenie miestneho referenda v Tomčianoch na marec 2002. Primátor Stanislav Bernát však platnosť uznesenia pozastavil a tiež sa obrátil na ústavný súd, aby zistil, či jeho rozhodnutím boli alebo neboli porušené práva občanov Tomčian. Jeho podnet však ÚS neprijal a vo svojom odôvodnení uviedol, že Ústava SR ani Zákon o ústavnom súde nedovoľuje, aby ktokoľvek podával na ústavný súd návrh na zača- tie konania smerujúci k ochrane práv iných. V odôvodnení však ústavný súd dal za pravdu primátorovi Bernátovi, ktorý platnosť uznesenia mestského zastupiteľstva o konaní referenda v Tomčianoch pozasta- vil. Ústavný súd vychádzal zo zákona NR SR číslo 241/1994 Z. z. o meste Martin ako centre národnej kultúry Slovákov, ktorý neumožňuje vyhlásiť referendum o odčlenení mestských častí ani v prípade, že sú splnené ostatné podmienky zákona o obecnom zriadení. Zákon o meste Martin totiž hovorí iba o rozšírení mesta o ďalšie katastrálne územia a nie o jeho zúžení. Napriek tomu petičný výbor v Tom- čianoch na vlastné náklady zorganizoval referendum, hoci mesto neposkytlo zoznamy voličov. Zo 127 oprávnených voličov sa ich na referende zúčastnilo 83, čo bolo 65,3 percenta obyvateľov a za odčlene- nie od Martina zahlasovalo 69 občanov, teda 83,13 percenta (Primátor Martina považuje referendum o odčlenení Tomčian za neplatné, 2002). Zákon 241/1994 Z. z. o meste Martin ako centre národnej kultúry Slovákov špeciálne nešpecifikuje využitie inštitútu referenda občanmi, ako je tomu v prípade zákonov o mestách Bratislava a Košice. Aj preto sa občania Martina pri organizovaní referenda riadia ústavou a príslušnými právnymi predpismi. V tomto prípade, hoci boli naplnené podmienky pre plat- nosť výsledku referenda, samotné vyhlásenie referenda bolo nezákonné. Odhliadnuc od odôvodnenia ústavného súdu, ktoré vychádzalo zo zákona o meste Martin, referendum o rozdelení či odčlenení sa od obce sa od 1.1.2002 mohlo vyhlásiť len za predpokladu splnenia podmienok stanovených v zákone o obecnom zriadení. Nakoľko miestna časť Tomčany mala v tom čase okolo 200 obyvateľov, nespĺňala zákonné kritérium 3 000 obyvateľov, aby mohli vytvoriť samostatný samosprávny celok.

2 Politické rozhodnutia pri rozdeľovaní obcí na Slovensku

Na Ústavnom súde SR museli v rokoch 2002 a 2003 riešiť viaceré podania petičných výborov, v ktorých sa sťažovali na porušenie ich ústavného práva upraveného v Čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo pri procese rozdeľovania obcí. Ako príklad uvedieme prípad obyvateľov obce Dovalovo, mestskej časti Liptovského Hrádku. Petičný výbor pred- ložil 29. júna 2001 Mestskému úradu v Liptovskom Hrádku petíciu, ktorou žiadali, aby bolo vyhlásené referendum o odčlenení mestskej časti Dovalovo od mesta Liptovský Hrádok. Mestský úrad v Liptov- skom Hrádku vyzval 13. júla 2001 petičný výbor, aby odstránil nedostatky petície, a vrátil mu petičné hárk. Petičný výbor 13. augusta 2001 opätovne predložil petičné hárk Mestskému zastupiteľstvu mesta Liptovský Hrádok a žiadal o vyhlásenie predmetného referenda. Zároveň však poslal predmet- nú petíciu na Krajský úrad v Žiline a požiadal o stanovisko k odčleneniu Dovalova od Liptovského Hrádku. Krajský úrad odporučil zástupcovi petičného výboru, aby dali petíciu po formálnej i právnej stránke do súladu so zákonom č. 85/1990 Zb. o petičnom práve. Petičný výbor zozbieral pod petíciu nové podpisy a 12. septembra 2001 ju predložil vláde Slovenskej republiky, aby o petícii rozhod- la, s odôvodnením, že snaha obyvateľov mestskej časti Dovalovo bola už štyrikrát zmarená mestom Liptovský Hrádok. Úrad vlády SR zaslal petíciu na ďalšie konanie ministerstvu vnútra, ktoré ju 15. októbra 2001 postúpilo mestu Liptovský Hrádok. Mestské zastupiteľstvo Liptovského Hrádku na zá- klade tejto petície uznesením č. 38-III/2001 z 22. novembra 2001 vyhlásilo hlasovanie obyvateľov mestskej časti Dovalovo o jej odčlenení od mesta Liptovský Hrádok na 12. január 2002. Na základe výsledkov referenda vydalo Mestské zastupiteľstvo mesta Liptovský Hrádok uznesenie č. 8/2002 z 21. februára 2001, ktorým vyhlásilo výsledky hlasovania obyvateľov mestskej časti Dovalovo o jej odčlenení od mesta Liptovský Hrádok za platné s tým, že sa ho zúčastnilo 67,92 % oprávnených voličov a 90,49 % zo zúčastnených voličov s návrhom na odčlenenie vyjadrilo súhlas. Krajský úrad v Žiline listom z 5. júla 2002 č. k. OVVS – 2002/07613/3 FR požiadal ministerstvo o vykonanie územnej zmeny – rozdelenie

obce Liptovský Hrádok. Ministerstvo listom z 26. júla 2002 č. 203302-2002/06130 oznámilo Krajskému úradu v Žiline, že návrh na rozhodnutie o rozdelení obce Liptovský Hrádok vláde nepredloží s odôvodnením, že podľa § 2a ods. 5 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov sa obec môže rozdeliť, ak nové obce budú mať po rozdelení najmenej 3 000 obyvateľov. Ku dňu hlasovania obyvateľov mestskej časti Dovalovo o odčlenení bolo na dotknutom území na trvalý pobyt prihlásených 1 146 obyvateľov (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. II ÚS 105/03-36, 2003).

V sťažnosti na Ústavný súd SR petičný výbor poukazoval na porušenie § 11a ods. 3 zákona 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, pretože mesto Liptovský Hrádok nedodržalo termín 90 dní, do ktorého sa malo vyhlásiť miestne referendum o odčlenení obce po podaní petície. Sťažovatelia namietali, že termín podania petície bol 29. jún 2001 a referendum sa tak malo uskutočniť ešte v roku 2001. Podľa ich názoru mesto úmyselne prolongovalo lehoty, aby vytvorilo podmienky pre posudzovanie petície podľa novely zákona 453/2001 Z. z., ktorá bola schválená 2.10.2001. Ústavný súd však vo svojom predbežnom rozhodnutí „sťažnosť v časti namietajúcej postup mesta Liptovský Hrádok a uznesenie jeho mestského zastupiteľstva č. 38-III/2001 z 22. novembra 2001 odmietol ako podanú oneskorene“ (Uznesenie sp. zn. II. ÚS 105/03-19 2003). V zmysle zákona 369/1990 Zb. a predmetného §11a ods. 3 obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum, ak petícia spĺňa náležitosti ustanovené osobitným predpisom. Petícia občanov však mala formálne nedostatky, preto bola vrátená na danie do súladu s zákonom o petičnom práve. Keďže novú petíciu petičný výbor poslal najskôr na Úrad vlády SR a nepodal ju hneď na Mestský úrad v Liptovskom Hrádku, termínom podania sa tak stalo doručenie petície ministerstvom vnútra koncom októbra 2001.

V časti namietajúcej postup ministerstva vnútra v súvislosti s nepredložením návrhu na rozdelenie obce Liptovský Hrádok - Dovalovo na rokovanie vlády Slovenskej republiky však Ústavný súd SR prijal sťažnosť na ďalšie konanie a rozhodol, že práva občanov porušené boli. Preto muselo ministerstvo návrh na rozdelenie Liptovského Hrádku a Dovalova predložiť na rokovanie Vlády SR. Ústavný súd zobral do úvahy skutočnosť, že situácia nastala z dôvodu novelizácie zákona o obecnom zriadení, keď platnosť ustanovení pôvodného zákona č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, ktorý túto problematiku upravoval, skončila 31. decembra 2001 a novela zákona o obecnom zriadení, zákon č. 453/2001 Z. z., ktorým sa menil a dopĺňal zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení od 1. januára 2002, túto problematiku neupravila. „Nedostatkami novely bolo, že v prechodných ustanoveniach neriešila postup pri návrhoch obcí na rozdelenie, predložených na konanie v roku 2002, ale pripravovaných podľa pôvodného znenia zákonov, platného do 31. decembra 2001. Tým sa stalo, že návrhy na rozdelenie obce, predložené v roku 2002, nespĺňali podmienky podľa novelizovaného zákona a ministerstvo ich nemohlo predložiť vláde na rozhodovanie. Išlo pritom o podstatné podmienky týkajúce sa hlasovania obyvateľov obce (nielen časti obce) a počtu obyvateľov nových obcí“ (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. II ÚS 105/03-36, 2003).

Vláda SR svojím uznesením č. 223 z 10. marca 2004 návrh na rozdelenie mesta Liptovský Hrádok a obce Dovalovo zamietla. Rovnako tak spravila aj v prípade obce Bokša, ktorá sa úspešným miestnym referendum ešte v roku 1998 odčlenila od mesta Stropkov. Prietahy v realizácii procesu rozdelenia najskôr spôsobilo vytýčenie hranice katastrov oboch nových obcí, ktoré Mestské zastupiteľstvo v Stropkove schválilo až 12.7.2001. Dohoda o usporiadaní majetkových a ostatných vzťahov, rozdelení mesta Stropkov, názve a sídlach orgánov však bola podpísaná až 22. marca 2002, nebola však schválená mestským zastupiteľstvom, ale vydaná ako rozhodnutie primátora mesta podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní. Podanie mesta Stropkov tak nespĺňalo náležitosti podľa §11a a §2a ods. 5 novelizovaného zákona č. 369/1990 Zb., keďže obec Bokša v tom čase mala len 377 obyvateľov.

Tá istá vláda však o rok neskôr, hoci s pripomienkami, súhlasila s návrhom poslaneckej novely zákona o obecnom zriadení (predložil ju Karol Mitrik z SDKÚ), podľa ktorého by mohla rozhodnúť o rozdelení obce aj bez jej súhlasu, čiže platného miestneho referenda v celej obci, nie iba v časti obce, ktorá sa chcela, resp. mala odčleniť. Išlo o odčlenenie tej časti obce, ktorá bola pôvodne samostatnou obcou. Ustanovenie

zákona sa malo týkať jedinej obce Kvakovce, ktorá sa mala rozdeliť na Kvakovce a obec Dobrá nad Ondavou, ktorej kataster sa zaplavil pri výstavbe vodného diela Domaša a zvyšok obce splynul s Kvakovcami. Podľa spomínanej novely by vláda mohla rozhodnúť, ak o to petíciou požiada aspoň 75 % obyvateľov žijúcich na území pôvodnej obce. Novelu 25. mája 2005 schválil parlament s tým, že sa nebude vzťahovať iba na jeden prípad – obec Kvakovce. Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS) vzápätí požiadalo prezidenta SR Ivana Gašparoviča, aby novelu vrátil do parlamentu ako protiústavnú. Ten žiadosti ZMOS-u vyhovel a poslancom sa prezidentovo veto 23. júna 2005 nepodarilo prelomiť, keďže za novelu hlasovalo len 68 zákonodarcov (ZMOS oceňuje odmietnutie novely zákona o obecnom zriadení 2005).

Spomínaná novela sa ako poslanecký návrh Jána Patakyho (SDKÚ) na rokovanie parlamentu dostala znova v marci 2006. Okrem rozdelenia Kvakoviec mala na návrh Józsefa Kvardu (SMK) vyriešiť aj odčlenenie obce Maslovce od Zlatých Klasov a vďaka pozmeňujúcemu návrhu Antona Blajska (LS-HZDS) tiež obnoviť obec Ľubické Kúpele vo vojenskom obvode Javorina (ZMOS požiada prezidenta, aby nepodpísal novelu zákona o obecnom zriadení 2006). Zákon napokon ostal v platnosti, no jeho účinnosť 31.11.2006 pozastavil Ústavný súd SR uznesením č. 616/2006. Snahu poslancov a vlády zasahovať do základných práv územnej samosprávy ukončil Ústavný súd SR v septembri 2009, keď v Náleze ÚS SR č. 511/2009 rozhodol, že ustanovenia §2 ods. 7, 8 a 9 a §2a ods. 6 a 7 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou Ústavy Slovenskej republiky (Nález ÚS SR č. 511/2009, 2009). Nové obce tak nevznikli.

Zhrnutie

Miestne referendum ako nástroj priamej demokracie sa na Slovensku začalo využívať už krátko po novembrových udalostiach v roku 1989. Síce ešte nebol tento akt zadefinovaný v právnom systéme končiacej ČSSR, ale ako ľudové hlasovanie bol nariadený a legislatívne akceptovaný pri tak dôležitom procese akým bolo rozdeľovanie obcí spojených v rámci vytvárania strediskových vidieckych centier. Jeho ukotvenie v Ústavnom zákone č. 294/1990 Zb. dalo občanom dôležitú právomoc rozhodovať o veciach miestnej samosprávy. Navyše, tento zákon dal obciam do rúk rozhodovacie právo meniť svoje hranice, rozdeľovať sa či spájať. Že bude výsledok miestneho referenda podmienkou procesu rozdeľovania či zlučovania obcí, stanovil zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Okrem iného tiež zákon ustanovil, v akých prípadoch rozhodovania sa miestne referendum musí uskutočniť. Štatistický úrad SR a ani iné štátne orgány nedisponujú informáciami, či v roku 1990 v niektorej z obcí miestnym referendom zaviedli alebo zrušili miestnu daň, ani v koľkých obciach bolo miestne referendum iniciované petíciou občanov. Na základe vedeckých publikácií, archívnych dokumentov i dobovej tlače však môžeme s určitosťou tvrdiť, že najčastejšie obyvatelia obcí až do roku 2001 referendom riešili zlúčenie alebo rozdelenie obcí.

Tento proces bol najskôr v rukách orgánov okresných a miestnych národných výborov, ktoré až do svojho zániku koncom roka 1990 riadili miestnu samosprávu. Presun právomoci rozhodovať o vzniku, zániku, spojení či rozdelení obce na vládu SR síce postupne priniesol prísnejšie podmienky pre územné zmeny obcí, ale tento proces prebiehal bez problémov, až sa napokon zastavil. Výrazné zásahy do ústavou garantovaného práva obyvateľov obcí rozhodovať o veciach miestnej samosprávy spravila účelovo pre potreby úspešnej decentralizácie verejnej správy prvá vláda Mikuláša Dzurindu v rokoch 1998 až 2002. Presadením zákona č. 453/2001 Z. z. v parlamente nastavila tak prísne kritériá pre územné zmeny obcí, že sa ich vo volebnom období 2002 až 2006 snažila účelovo a protiústavne korigovať. Nesystémové kroky vlády zastavil až Ústavný súd SR, ktorý jej tiež vytkol, že pri novelizácii zákona č. 369/1990 Zb. nebrala ohľad na už prebiehajúce procesy rozdeľovania obcí.

Aj keď boli v ďalších rokoch snahy poslancov zmeniť či zmierniť niektoré kritériá, v parlamente nezískali podporu vládnych strán. Napokon ostatná novela zákona o obecnom zriadení v roku 2018 v novozavedenom inštitúte pričlenenia nefunkčnej obce k susednej obci zobrala obyvateľom obcí ich právo rozhodovať o danej veci v miestnom referende. Môžeme tak konštatovať, že súčasná platná legislatíva zmrazila akúkoľvek možnosť uplatňovania priamej demokracie pri rozhodovaní o územných zmenách obcí.

Použitá literatúra:

- BERČÍK, P. - LOVECKÝ, P. (2003). Územné zmeny obcí v SR od roku 1990. Sekcia verejnej správy Ministerstva vnútra SR. 1. vydanie. Bratislava 2003. 314 s. ISBN 80-88842-64-6
- HENDRYCH, D. 2009. Správní věda–Teorie veřejné správy. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2009. 232 s. ISBN 978-80-7357-458-1
- HEYWOOD, A. 2004. Politologie. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 482 s. ISBN 80-86432-95-5
- DRGONEC, J. - KVASNIČKOVÁ, J. 2000. Mutácie ústavnosti. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2000. 211 s. ISBN 80-88935-12-1
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. II ÚS 105/03-36 2003
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 511/2009
- Projekt decentralizácie 2003-2006. 2003. Dostupné na internete: <https://www.komunal.eu/images/pdf/Projekt_decentralizacie_2003_2006.pdf>.
- Referenda sa budú domáhať súdnou cestou, 2002. Dostupné na internete: <<https://www.sme.sk/c/252954/referenda-sa-budu-domahat-sudnou-cestou.html>>.
- Referendum je neplatné, prišla len tretina voličov, 2002. Dostupné na internete: <<https://mynitra.sme.sk/c/4752237/referendum-je-neplatne-prisla-len-tretina-volicov.html>>.
- Primátor Martina považuje referendum o odčlenení Tomčian za neplatné, 2002. Dostupné na internete: <https://klient.tasr.sk/klient/asx/search/view/ViewerPure.aspx?Document=..%2F.%2FInput_text%2FF2002%2FA_%2FS20080417_140752_01.ntm%40Fondy00&QueryText=%28Prim%C3%A1tor+Martina+pova%C5%BEuje+referendum+o+od%C4%8Dlenen%C3%AD+Tom%C4%8Dian+za+neplatn%C3%A9+29>>.
- SARTORI, G. 1993. Teória demokracie. Bratislava: Archa, 1993. 513 s. ISBN 80-7115-049-5
- SCHUMPETER, J. A. 2004. Kapitalismus, socialismus a demokracie. Centrum pro studium demokracie a kultury, 2004. 470s. ISBN 80-7325-044-6
- Šterusania nie sú jediní, ktorí žiadajú o samostatnosť..., 1990. Trnavský hlas č. 14 z 4.4.1990
- Dražovčania sa chcú odčleniť od Nitry, 1999. Dostupné na internete: <https://klient.tasr.sk/klient/asx/search/view/ViewerPure.aspx?Document=..%2F.%2FInput_text%2FF1999%-2FC_%2FS20080425_113217.ntm%40Fondy90&QueryText=%28Dra%C5%BEov%C4%8Dania+sa+chc%C3%BA+od%C4%8Dlen%C5%A5+od+Nitry%29>>.
- Uznesenie Rady ONV v Trnave č. 158/1990 k návrhu na odčlenenie obcí a vytvorenie samostatných obcí
- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 105/03-19 2003
- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 616/2006
- Uznesenie Vlády Slovenskej republiky č. 223 z 10. marca 2004 k správe o návrhoch obcí na vykonanie územnej zmeny
- Zbierka smerníc pre národné výbory okresu Trnava č. 10/1990 zo dňa 13. marca
- ZMOS oceňuje odmietnutie novely zákona o obecnom zriadení, 2005. Dostupné na internete: <https://klient.tasr.sk/klient/asx/search/view/ViewerPure.aspx?Document=..%2F.%2FInput_text%2FF2004%-2FD_%2FS20080411_055357_41.ntm%40Fondy00&QueryText=%28referendum%29>>.

Legislatívne zdroje:

- Ústavný zákon č. 294/1990 Zb.
- Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení
- Zákon SNR č. 157/1988 Zb. o národných výboroch
- Zákon SNR č. 130/1970 Zb. o územnom členení Slovenskej socialistickej republiky
- Zákon SNR č. 517/1990 Zb. o územnom a správnom členení SR
- Zákon NR SR č. 453/2001 Z. z.
- Zákon NR SR č. 241/1994 Z. z. o meste Martin ako centre národnej kultúry Slovákov

Volby do orgánov miestnej samosprávy a uplatňované volebné systémy

Jakub Bardovič

Inštitút volieb predstavuje jeden z kľúčových prvkov zastupiteľských demokracií. Vytvára podmienky na to, aby sa mohla pomerne široká skupina jednotlivcov zapojiť do riadenia a rozhodovania na rôznych úrovniach spoločnosti. Jeho praktické uplatnenie umožňuje v istom ohľade eliminovať limity, ktoré by sa mohli dotýkať či už počtu oprávnených voličov alebo samotnej veľkosti územia¹. Volby považujeme za jeden zo spôsobov obsadzovania mandátov². Ako konštatujú Š. Surmánek, M. Gbúrová a I. Dudinská (2003, s. 119): „*umožňujú v každej demokratickej spoločnosti legálne súperenie medzi politickými subjektmi s cieľom osloviť čo najväčší počet voličov, získať ich hlasy a následne, v prípade úspechu, získať na presne vymedzenú dobu podiel na moci. Taktó volby zabezpečujú striedanie politických subjektov pri moci a zabráňujú jej uzurpácii a koncentrácii v rukách jedného subjektu na dlhšiu dobu.*“

Na volby sa môžeme pozeráť z viacerých perspektív, no za kľúčové však považujeme minimálne dve. Pri prvej perspektíve sa zameriavame na problematiku s ohľadom na oprávnených voličov a samotný akt voľby (výberu). V rámci toho je potrebné okrem splnenia základných podmienok všeobecnosti, priamosti, rovnosti a tajnosti vytvoriť prostredie, ktoré nedeformuje rozhodovanie voliča, vytvára podmienky pre jeho slobodné, informované a uvedomelé odovzdanie hlasu. Uvedené nastavenia sú však nepostačujúce za predpokladu, ak v spoločnosti absentuje možnosť výberu z viacerých alternatív.

V rámci druhej perspektívy sa pozeráme na volby z pohľadu jednotlivcov, ktorí sa rozhodli uchádzať o hlasy voličov vo voľbách. Takisto v tomto prípade je potrebné zachovanie základných demokratických princípov uvedených vyššie. Volby navyše strácajú význam, ak sa nadmieru problematizuje prístup k pasívnemu volebnému právu alebo jeho uplatneniu. Negatívne ovplyvňujú podobu volieb aj situácie, ak sa napríklad pragmaticky upravujú pravidlá volebnej súťaže, vrátane predvolebnej propagácie.

Volby sa spájajú s veľkou skupinou faktorov ovplyvňujúcich ich konečnú podobu. Medzi tie najdôležitejšie označujeme jednak to, ako definuje príslušná volebná legislatíva volebné právo, volebnú kampaň, realizáciu a priebeh volieb, v prípade potreby kontrolu výsledkov a v neposlednom rade samotný volebný systém, ktorý „predstavuje prevod medzi vstupmi, reprezentovanými voličskými hlasmi a výstupmi, ktorými môžu byť zvolený starosta, hlava štátu či zákonodarný orgán“ (Špač, 2010, s. 15). Volebný systém teda určuje spôsob, akým voliči hlasujú a ako sa ich hlasy premietajú do zloženia príslušného zastupiteľského orgánu.

1 Volby a slovenský kontext

Otázka volieb na území dnešného Slovenska nadobudla svoj význam po prvýkrát vo výraznejšej miere až v súvislosti so vznikom prvej Československej republiky. Jej novosformovaný politický systém inšpirovaný západnými demokraciami vytvoril podmienky pre existenciu všeobecného, rovného a priameho volebného práva vykonávaného tajným hlasovaním. Vo viacerých svojich nastaveniach, vrátane volieb, sa stala vzorom pre zákonodarcov v ponovembrovom období, kedy sa začína proces demokratickej transformácie.

V priebehu roka 1990 boli prijaté dva volebné zákony, ktoré regulovali pravidlá obsadzovania mandátov v Slovenskej národnej rade (SNR) a potom na úrovni miest, obcí a mestských častí. Išlo konkrétne o zákony: zákon č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady a zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí. Vzhľadom na zameranie publikácie sa v nasledujúcej časti bližšie venujeme práve komunálnej úrovni. Najskôr charakterizujeme vývoj legislatívneho nastavenia, ktorý je doplnený o jeho aktuálnu podobu. Následne prinášame vybrané otázky spojené

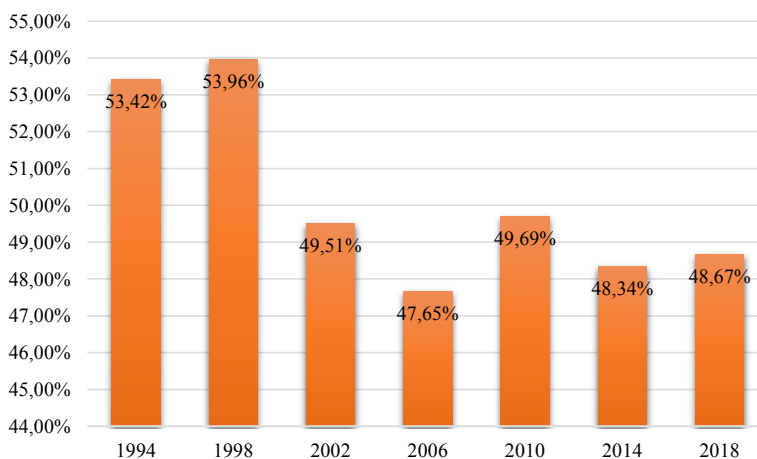
¹⁾ Zastupiteľský princíp, pôvodne považovaný za nedemokratický, môžeme považovať za dôležitý prvok, ktorý umožnil eliminovať limity „veľkosti“ akéhokoľvek útvaru a vytvoril tak podmienky pre aplikovanie demokratickej idey aj v národných štátoch. (viac: Dahl, 1995)

²⁾ Medzi ďalšie spôsoby obsadzovania mandátov uvádzajú Chytilík a kol. (2009) uzurpáciu, ustanovenie rodom, ustanovenie z titulu zastávania inej funkcie, ustanovenie menovaním, dosadenie konkurzom, ustanovenie akklamáciou, kooptácia, ustanovenie plebiscitom, losovanie.

s volebným právom a klasifikáciou využívaných volebných systémov, spolu s predstavením ich vybraných vlastností.

Skôr ako prejdeme k uvedeným aspektom obecných volieb, pozastavíme sa v krátkosti pri správaní voličov a ich záujme o výber svojich zástupcov na tejto úrovni. Ak sa pozrieme na celkový vývoj po roku 1990, resp. 1993 (po vzniku Slovenskej republiky), môžeme hovoriť v ich prípade o jednej z tých vyšších volebných účasť v porovnaní s inými voľbami, ktoré sa realizujú na Slovensku. Dlhodobo najnižší záujem voličov sa dosahuje jednak pri voľbe poslancov Európskeho parlamentu, kde Slovensko dosiahlo v roku 2014 negatívne prvenstvo v najnižšej účasti v EÚ (13,05 %) v tesnom závесе pred Českou republikou s účasťou 18,2 % oprávnených voličov (Účasť - 2014 - Európska únia, 2018) a tiež pri obsadzovaní orgánov VÚC (k porovnaniu volebnej účasti v jednotlivých voľbách pozri napríklad: Mikuš, 2016). Ak sa teda pozrieme na výsledky, v prípade komunálnej úrovne uvidíme (graf 1), že sa celorepubliková účasť pohybuje dlhodobo okolo 50 % oprávnených voličov. Charakteristickým rysom je v tomto prípade to, že kým 90. roky sú charakteristické účasťou presahujúcou už spomínaných 50 %, voľby v rámci nového milénia sa naopak spájajú s účasťou menej ako polovice oprávnených voličov.

Graf 1: Vývoj volebnej účasti vo voľbách na komunálnej úrovni za celé územie SR



Zdroj: Štatistický úrad SR

2 Volebná legislatíva – aktuálny stav a jej vývoj

Voľby na komunálnej úrovni regulovali v ponovembrovom období celkovo dva volebné zákony. Už spomínaný zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí nahradil zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov³. Táto zmena so sebou priniesla istú formu zjednotenia volebných pravidiel, keďže sa všetky voľby realizované na území Slovenskej republiky dostali pod reguláciu jedného zákona. Navyše, zo strany zákonodarcu padlo rozhodnutie o umiestnení problematiky volebnej kampane do samostatného právneho predpisu. Výsledkom toho je 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 bol schválený 29. mája 2014. Môžeme teda hovoriť o dvoch právnych normách, ktoré v súčasnosti priamo regulujú (mimo tých, ktoré definujú esenciálny rámec demokratickosti volieb, ako je Ústava SR, či ďalšie právne normy, ktoré v rôznych podobách do tohto procesu vstupujú) priebeh volieb na komunálnej úrovni.

Zákon č. 346/1990 Zb. bol schválený 28. augusta 1990. Jeho prijatím sa zrušil zákon č. 56/1971 Zb. o voľbách do národných výborov v Slovenskej socialistickej republike. Prijaté znenie prinieslo definíciu volieb a ich pravidiel, ktoré sa mali realizovať ešte v rámci spoločného štátu Čechov a Slovákov. To sa

³ Prvýkrát sa riadili týmto zákonom komunálne voľby, ktoré sa uskutočnili 10. novembra 2018.

premietlo aj do jednotlivých ustanovení, ako je napríklad podmienka občianstva ČSFR alebo vyhlasovania volieb predsedníctvom Slovenskej národnej rady (vyhlásené znenie zákona č. 346/1990 Zb.). Dodávame, že po vzniku Slovenskej republiky prešla kompetencia vyhlasovania (nielen) týchto volieb do rúk predsedu NR SR. Urobiť tak bolo potrebné v kontexte novely zákona z roku 1993, najneskôr 70 dní pred konaním volieb (zákon č. 60/1993 Z. z.), čo je odlišné od aktuálneho znenia, kde sa stanovuje lehota na najneskôr 110 dní pred ich konaním (zákon č. 180/2014 Z. z.). Uvedená odlišnosť nie je ojedinelým prípadom úpravy a to ani v prípade, ak sledujeme len čisto znenie zákona č. 346/1990 Zb. v jednotlivých obdobiach. Ten prešiel v priebehu rokov viacerými zmenami, pričom o niektorých z nich rozhodoval aj Ústavný súd SR.

Ak sa pozrieme na samotný vývoj a porovnáme pôvodné nastavenie volebných pravidiel s tým súčasným, nájdeme relatívne veľa odlišností. Vhodné je však povedať, že sa aj napriek pokusom o viaceré zmeny, samotný volebný mechanizmus, v prípade poslancov zastupiteľstiev a ani primátorov / starostov vo svojej základnej podstate v konečnom dôsledku nezmenil. Starostovia boli a aj sú volení relatívnym väčšinovým volebným systémom v jednomandátových volebných obvodoch. V prípade poslancov prináša zákon relatívne jasnú definíciu, no politologická obec sa aj napriek tomu nezhoduje v jednoznačnom pomenovaní tohto postupu. Môžeme preto hovoriť napríklad o semiproporčnom volebnom systéme neobmedzeného hlasovania (v interpretácii: Chytilík a kol., 2009), bordovom hlasovaní (napríklad podľa: Novák – Lebeda, 2004) či relatívnom väčšinovom volebnom systéme vo viacmandátových a v špecifických prípadoch v jednomandátových (v mestách s mestskými časťami) volebných obvodoch (napríklad podľa: Krejčí, 2006). Bližšie sa samotným volebným systémom venujeme v samostatnej časti nižšie.

Podrobné zachytenie všetkých zrealizovaných zmien spolu so zasadením do kontextu by svojim rozsahom naplnilo minimálne jednu samostatnú publikáciu, preto sme sa rozhodli v rámci uvedeného textu priniesť sumár len tých najvýraznejších. V prvom rade je vhodné povedať, že zásahom poslancov sa nevyhol ani jeden z kľúčových prvkov volieb, čím máme na mysli nastavenie volebného práva. Tejto problematike sa venujeme v nasledujúcej časti. Okrem toho sa v jednotlivých zneniach zákona upravovala napríklad štruktúra volebných orgánov, ktoré sa mali v prípade konania volieb zriadiť. Platí to aj pre spôsob ich kreovania a niektoré ich kompetencie a úlohy. Menili sa tiež niektoré preddefinované lehoty.

V krátkosti sa však pozastavíme pri jednej konkrétnej novelizácii (presnejšie povedané pokuse o novelizáciu) z obdobia 90. rokov. Prvé roky existencie samostatnej Slovenskej republiky sa spájajú s viacerými pragmatickými zásahmi do (nielen) volebných pravidiel. V spoločnosti je pomerne známy pokus o úpravu znenia zákona č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady z roku 1998 (zákon č. 187/1998 Z. z.). Napriek rozhodnutiam Ústavného súdu SR a viacerým novelizáciám môžeme konštatovať, že niektoré takto prijaté nastavenia v konečnom dôsledku pretrvali až do súčasnosti, napríklad existencia jedného volebného obvodu pre voľbu poslancov NR SR. Pokus o zmenu zo strany vtedajšej vlády nachádzame aj pri voľbách na komunálnej úrovni. Zákon č. 233/1998 Z. z. vo svojej schválenej podobe ráta s úpravou samotného volebného mechanizmu. Pre voľbu obecného zastupiteľstva sa mal vytvoriť napríklad jeden viacmandátový volebný obvod. Za dôležitý prvok môžeme označiť aplikovanie národnostného princípu pri výbere obecných poslancov. V obciach, ktoré spĺňali zákonom definované podmienky, sa mal zachovať pomer medzi slovenským obyvateľstvom a ďalšími skupinami aj v počte získaných zástupcov v zastupiteľstve. Táto skutočnosť ovplyvnila podobu kandidátnych listín a tiež samotný spôsob hlasovania voličov. Hlasovanie mohlo byť realizované cez voľbu politickej strany, čo znamenalo, že všetci jej kandidáti v rámci príslušného obvodu získali hlas voliča. Označiť nezávislého kandidáta bolo možné len vtedy, ak celkový počet vybraných kandidátov neprekročil definovanú hranicu.

Spomínaný pokus o úpravu volebnej legislatívy tiež priniesol rozšírenie využívaného cenzu. V rámci pasívneho volebného práva sa podmienka trvalého pobytu doplnila o minimálnu dĺžku jeho trvania v podobe aspoň jedného roka. Zásahy sa nevyhli ani nastaveniam volebnej kampane (zákon č. 233/1998 Z. z.).

O uvedenej novele rozhodoval Ústavný súd SR. Vo svojom rozhodnutí (Nález Ústavného súdu SR č. 318/1998 Z. z.) konštatoval porušenie základného demokratického princípu a to rovnosti. Za problematické sa v tomto prípade považovalo zakomponovanie národnostného princípu do volebnej legislatívy, ako aj zavedenia minimálnej dĺžky trvania trvalého pobytu. Nesúlady s Ústavou a právnym poriadkom sa

našiel aj pri spôsobe kreovania volebných komisií a nastaveniach volebnej kampane. V duchu tohto nálezu sa tiež prijala novela (zákon č. 331/1998 Z. z.) zákona č. 346/1990 Zb., ktorou sa vrátili viaceré nastavenia do pôvodnej podoby.

Ak sa presunieme nad rámec zákona č. 346/1990 Zb. a pozrieme sa na jeho odlišnosti s aktuálne platným zákonom, za pomerne zásadnú zmenu považujeme zriadenie Štátnej volebnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán. Zo sústavy volebných orgánov sa práve nej pripisuje dôležitá úloha, keď vystupuje „ako nezávislý orgán na kontrolu financovania politických strán a politických hnutí, riadenie volieb a zisťovanie výsledkov volieb“ (zákon č. 180/2014 Z. z., § 13). Jej členmi sú desiaty zástupcovia politických strán v NR SR a po jednom členovi deleguje Ústavný súd SR, predseda Najvyššieho súdu SR, generálny prokurátor a predseda Najvyššieho kontrolného úradu.

Zákon č. 180/2014 Z. z. tiež v porovnaní s predchádzajúcim zákonom upravil pravidlá v súvislosti s okrskami. Veľkosť spravidla na úrovni 1 000 oprávnených voličov nie je v súčasnosti doplnená možnosťou vytvorenia okrsku s počtom aspoň 50 oprávnených voličov pre špecifické časti obcí. Nachádzame tu tiež viaceré úpravy lehôt (napríklad zoznam voličov sa doručuje po novom len 1 hodinu pre začiatkom hlasovania), konanie volieb je už explicitne uvedené len počas jedného dňa (soboty), voliči potvrdzujú prijatie obálky a hlasovacích lístkov podpisom, hlasovacie lístky sa nemôžu vynášať z volebnej miestnosti, keďže sa to definuje ako priestupok s pokutou vo výške 33 €, upravili sa tiež pravidlá toho, kto môže byť prítomný vo volebnej miestnosti počas volieb a aj počas sčítania výsledkov. Explicitne sa umožňuje prítomnosť zástupcov nezávislých kandidátov či medzinárodných organizácií.

Ako významnú zmenu tiež môžeme označiť rozhodnutie zákonodarcu spojiť realizáciu volieb do samosprávnych orgánov, teda do orgánov obcí, miest, mestských častí a vyšších územných celkov. Túto skutočnosť umožnil ústavný zákon č. 44/2017 Z. z., ktorým sa jednorazovo predĺžilo funkčné obdobie zvolených poslancov a predsedov VÚC vo voľbách v roku 2017 na päť rokov. Ich funkčné obdobie teda skončí v tom istom roku ako zvoleným zástupcom na komunálnej úrovni. Na tento krok sa môžeme pozrieť z viacerých perspektív, napríklad z hľadiska ušetrenia finančných prostriedkov, z pohľadu zníženia „volebnej záťaže“ voličov, keďže namiesto dvoch návštev volebnej miestnosti postačuje len jedna, ale aj tak, že voliči budú musieť odvoliť štyri priamo volené orgány. Navyše, v mestách ako Bratislava a Košice budú oprávnení voliči voliť súčasne svojich zástupcov v mestských častiach, na úrovni mesta a aj samotného kraja. Ide teda o voľbu 6 orgánov. Organizáciu takto spojených volieb a tiež otázky volebnej kampane upravila nateraz novela zákona č. 180/2014 Z. z. a zákona č. 181/2014 Z. z. z roku 2017, konkrétne ide o zákon č. 73/2017 Z. z.

Ako sme už uviedli vyššie, regulácia volebnej kampane bola v minulosti integrálnou súčasťou samotného volebného zákona. Je však vhodné povedať, že zákon č. 346/1990 Zb. prinášal menej rozsiahlu reguláciu v porovnaní s aktuálnym zákonom č. 181/2014 Z. z. Definovalo sa v ňom napríklad obdobie, počas ktorého trvala volebná kampaň (začínala 17 dní pred konaním volieb a volebné moratórium trvalo v čase od 48 hodín pred konaním volieb), základné princípy rovnosti v prístupe k médiám, právo na odpoveď dotknutého kandidáta a tiež limitovanie zverejňovania výsledkov volebných prieskumov do obdobia najneskôr sedem dní pred konaním volieb.

Nový samostatný zákon obsiahol širšiu škálu aspektov volebnej kampane a prináša väčší rozsah regulovaných oblastí. V prvom rade sa začiatok kampane v zákone č. 181/2014 Z. z. nedefinuje explicitne, ale cez deň zverejnenia rozhodnutia o vyhlásení volieb v Zbierke zákonov SR. Pre kandidátov (nielen) na komunálnej úrovni určuje maximálne finančné prostriedky, ktoré môžu na svoju propagáciu vynaložiť. Napríklad nezávislí kandidáti na primátorov v Bratislave a v Košiciach môžu vynaložiť na tento účel maximálne 250 000 €. V prípade ostatných miest sa táto hranica stupňuje od počtu obyvateľov. Platí však, že v samosprávach nad 5 000 obyvateľov je potrebné viesť osobitný účet, evidenciu a spracovať záverečnú správu. Obdobné pravidlá platia aj pre kandidátov, ktorí sú nominovaní politickou stranou, no svoju kampaň si vedú sami. Zákon č. 181/2014 Z. z. myslel aj na politické strany, keďže sa pre ne určil limit vo výške 500 000 €. Zavádza sa tu tiež pojem tretia strana, ktorá pre to, aby mohla zasiahnuť do prebiehajúcej kampane, musí byť registrovaná Štátnou komisiou. V oboch prípadoch je potrebné viesť osobitný účet, evidenciu a spracovať záverečnú správu. V zákone sa myslí rovnako na prístup

k samotným médiám a na nastavenia vysielania reklamy. Je tu zachované obmedzenie zverejňovania predvolebných prieskumov, no už v čase 14 dní pred konaním volieb. Pri predstavovaní tohto zákona by sme tiež nemali opomenúť prítomnosť ustanovení bližšie špecifikujúcich správne delikty a priestupky.

Na záver tejto časti môžeme konštatovať, že aj keď bol zákon č. 180/2014 Z. z. prijatý len pred štyrmi rokmi, za toto obdobie sa už zrealizovalo niekoľko zmien. Jeho podobu ovplyvnili jednak poslanci NR SR, ale aj Ústavný súd SR.

3 Volebné právo na komunálnej úrovni

Aktuálny volebný zákon (zákon č. 180/2014 Z. z.) upravuje nastavenia volebného práva jednak v spoločnej časti, určenej pre všetky voľby a súčasne v samostatných častiach, ktoré sa venujú už jednotlivým orgánom na konkrétnych úrovniach. Už prvý veľký zásah do jeho podoby súvisel práve s komunálnou úrovňou, keďže sa zákonodarca odhodlal zaviesť minimálny stupeň dosiahnutého vzdelania, ako jednu z podmienok pre disponovanie pasívnym volebným právom (možnosť uchádzať sa o funkciu) v súvislosti s voľbami starostov a primátorov. Malo ísť konkrétne o dosiahnutie aspoň stredoškolského vzdelania. Uplatnenie tohto ustanovenia by v praxi znamenalo prijať vzdelanostný cen- zus, ktorý žiadne iné voľby priamo volených zástupcov na Slovensku nepozná. Na základe rozhodnutia Ústavného súdu SR malo toto obmedzenie najskôr pozastavenú účinnosť (uznesenie č. 239/2014 Z. z.) a následne v roku 2017 sa definitívne stratilo z legislatívy ako protiústavné (131/2017 Z. z.). Ústavný súd v tejto súvislosti argumentoval, že takto definované nastavenie „*predstavuje ústavne neprípustný spôsob obmedzenia práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí a princípu všeobecnosti volieb, ako aj práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok (a v spojitosti s týmto právom aj práva na rovnaké zaobchádzanie), má vplyv na slobodnú súťaž politických síl, pretože z nej ústavne neprípustným spôsobom vylučuje osoby, ktoré napadnutou právnom úpravou požadované vzdelanie nedosiahli, a taktiež obmedzuje vo výbere kandidátov osoby uplatňujúce svoje právo voliť*“ (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 18/2014 z 22. marca 2017).

Ak sa pozrieme v kontexte vyššie uvedeného na aktuálnu podobu volebného práva, teda kto môže voliť svojich zástupcov a kto sa môže uchádzať o hlasy voličov, môžeme hovoriť o tom, že je umožnené zapojiť sa najširšej skupine obyvateľstva od sformovania obecnej samosprávy v roku 1990. Tu by mohla vyvstať otázka, ktorú si pravdepodobne čitateľ položí, a to: Z čoho vychádzame pri tomto konštatovaní? Na jej zodpovedanie je potrebné sa pozrieť aj na predchádzajúce znenia zákona v jednotlivých obdobiach.

Začnime najskôr súčasným nastavením. To vylučuje z práva voliť len osoby mladšie ako 18 rokov (ve- kový cenzus) a bez trvalého pobytu v danom meste, obci alebo mestskej časti (cenzus trvalého pobytu). Po rozhodnutiach Ústavného súdu SR ešte aktuálne ostalo v legislatíve obmedzenie, ktoré sa definuje ako „*zá- konom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia*“ (zákon č. 180/2014, §4).

Vyššie uvedené nastavenie aktívneho volebného práva ovplyvnil hlavne rok 2017, ktorý považuje- me v tejto súvislosti za pomerne významný. Ústavný súd SR vtedy rozhodol na základe podnetu verejnej ochrankyne práv o zrušení obmedzení vzťahujúcich sa na spôsobilosť na právne úkony. Vyriešil aj otázku volenia väzňov, keď označil § 4 (b) zákona č. 180/2014 Z. z. za protiústavný. Týmto krokom nadobudli volebné právo aj tí, ktorí sú vo výkone trestu odňatia slobody z dôvodu spáchania obzvlášť závažného zločinu. (Nález Ústavného súdu SR č. 130/2017 Z. z. sp. zn. PL. ÚS 2/2016 z 22. marca 2017.) Toto roz- hodnutie sa týkalo všetkých volieb realizovaných na Slovensku.

Okrem uvedených obmedzení poznáme zo slovenskej praxe na komunálnej úrovni ešte podm- ienku disponovať súčasne trvalým pobytom v príslušnej obci a tiež občianstvom SR. Takto definované volebné právo vylučovalo zo svojho obsahu skupinu, ktorá sa dnes v legislatíve označuje ako cudzinec s trvalým pobytom. Stretávame sa s tým od prvej verzie zákona prijatej v roku 1990 až do roku 2002, kedy je zákonom č. 36/2002 Z. z. zrušená podmienka disponovať občianstvom. Touto novelou sa však zaviedlo nové obmedzenie, ktoré sa viazalo na „*výkon základnej vojenskej služby, náhradnej vojenskej služby alebo zdokonalovacej služby*“ (zákona č. 36/2002 Z. z., Čl. 1).

Predstavená kombinácia zrušenia cenzu občianstva z roku 2002, následne doplnená rozhodnutím Ústavného súdu SR z roku 2017, otvorila cestu pre to, aby sme mohli hovoriť o tom, že dnes má právo rozhodovať o zložení zastupiteľských orgánov na komunálnej úrovni najširšia skupina obyvateľstva od roku 1990.

Ak sa pozrieme na aktuálnu podobu podmienok v zákone č. 180/2014 Z. z., ktoré sa vzťahujú na právo byť volený, je potrebné v istom ohľade odlíšiť voľby poslancov zastupiteľstiev a potom primátorov, resp. starostov. V oboch prípadoch nachádzame vekové obmedzenie, no pri poslancoch je na úrovni 18 rokov a u starostov a primátorov sa vyžaduje vek minimálne 25 rokov. Okrem toho musí splniť potenciálny kandidát v oboch prípadoch podmienku trvalého pobytu v príslušnej obci. Aj po rozhodovaniach Ústavného súdu SR naďalej ostali v platnosti obmedzenia spojené s výkonom odňatia slobody, spôsobilosti na právne úkony ako aj prípady, ak ide o „*právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin, ak odsúdenie nebolo zahladené*“ (v znení § 6 (b) zákona č. 180/2014 Z. z.).

Okrem toho je vhodné uviesť, že samotný výkon mandátu poslanca, starostu a primátora je nezlučiteľný s výkonom zákonom definovaných funkcií. (Bližšie: zákon č. 369/1990 Zb.) Spomíname to, aj keď nejde o priame obmedzenie volebného práva ako v prípade veku či trvalého pobytu, keďže nelimituje právo uchádzať sa o mandát, ale svoj význam nadobúda až po získaní podpory voličov, čiže keď má nastať už samotné obsadenie príslušného kresla.

O špecifickej podobe obmedzenia pasívneho volebného práva je možné hovoriť v prípade nezávislých kandidátov v porovnaní s kandidátmi nominovaných politickou stranou. Pozrime sa na túto situáciu bližšie. Zákon č. 180/2014 Z. z. umožňuje podať kandidátne listiny v prípade volieb zastupiteľstiev, starostov a primátorov rovnako kandidátom politických strán a tiež nezávislým kandidátom. Napriek tomu, že ide o špecifikum, ktoré na Slovensku voľby niektorých kolektívnych orgánov (Národná rada SR a Európsky parlament) nepoznajú, samotné riešenie podľa nášho názoru otvára otázku rovnosti v prístupe k volebnému právu. Kým kandidátovi politickej strany postačuje podpora akejkoľvek registrovanej politickej strany v podobe umiestnenia na jej kandidátnu listinu, pričom sa nerieši veľkosť a ani pôsobenie v jednotlivých častiach Slovenska, či dokonca v konkrétnej obci, nezávislý kandidát si musí „vyžiadať“ súhlas oprávnených voličov so svojou kandidatúrou prostredníctvom tzv. podpisovej listiny.

Ako sme teda uviedli, nezávislý kandidát na poslanca, rovnako aj na starostu a primátora potrebuje na uplatnenie si svojho pasívneho volebného práva získať podporu voličov ešte pred samotnými voľbami. Počet podpisov, ktoré je potrebné získať, sa mení s ohľadom na veľkosť obce (zachytené v tabuľke 1). Pre obe volené funkcie obsadzované v rámci obce sú v tomto ohľade pravidlá definované rovnako (zákon č. 180/2014 Z. z.).

Tabuľka 1: Počet podpisov potrebných pre uplatnenie si pasívneho volebného práva v prípade nezávislých kandidátov

Počet obyvateľov obce	Potrebný počet podpisov
do 50	10
51 - 100	20
101 - 500	40
501 - 2 000	100
2 001 - 20 000	200
20 001 - 100 000	500
nad 100 000	1 000

Zdroj: zákon č. 180/2014 Z. z.

Nastavenie zákona v tejto oblasti si však zaslúži pozornosť aj z ďalších dôvodov. Pozrime sa na podmienku, ktorú musia splniť nezávislí kandidáti v komparatívnej perspektíve s obdobným nastavením volebného systému, v prípade volieb na úrovni samosprávnych krajov. Nezávislý kandidát na

poslanca samosprávneho kraja musí takisto získať podporu voličov, avšak v tomto prípade je zvolený trošku odlišný prístup. Ako uvádza §139 (9) zákona č. 180/2014 Z. z.: „Súčasťou kandidátnej listiny každého nezávislého kandidáta (pozn. na poslanca zastupiteľstva VÚC) je osobitná listina podpísaná voličmi, ktorí podporujú jeho kandidatúru a majú trvalý pobyt v obci alebo vo vojenskom obvode, ktoré patria do územia volebného obvodu, v ktorom kandiduje (ďalej len „osobitná listina“), v počte 400 podpisov.“ (Zákon č. 180/2014 Z. z., §139 (9)) To znamená, že potenciálny kandidát sa môže obrátiť len na voličov v rámci toho volebného obvodu, kde sa chce uchádzať o mandát, teda na jeho potenciálnych voličov. V rámci komunálnej úrovne však nachádzame iné nastavenie, keďže tu môžu kandidáta podporiť voliči, ktorí „majú trvalý pobyt v obci, v ktorej kandiduje“. (zákon č. 180/2014 Z. z., § 171 (9)). To v praxi znamená, že ak máme obec rozdelenú na niekoľko volebných obvodov, čo zákon umožňuje, môže reálne podporiť potenciálneho kandidáta aj ten, kto má volebné právo v danej obci, ale nie v danom volebnom obvode, teda ten, kto ho reálne vo voľbách nemôže voliť.

Diskutabilná je aj definovaná minimálna hranica získaných podpisov, a to jednak v porovnaní poslanec a starosta a tiež komunálna a krajská úroveň. V prípade prvej situácie platí, že rovnako poslanec a tiež starosta potrebujú získať rovnaký počet podpisov. Nezhľadňuje sa tu teda, že poslanec je volený len v rámci jedného obvodu, ktorý nemusí tvoriť celú obec a starosta sa uchádza o podporu všetkých oprávnených voličov. V druhom prípade môžeme vidieť výrazný nepomer v podpisoch. Najviditeľnejšie sa to prejavuje u potenciálnych kandidátov na primátorov v mestách ako Košice a Bratislava a potom na predsedov VÚC. V oboch prípadoch je potrebné získať podporu 1 000 oprávnených voličov (zákon č. 180/2014 Z. z.).

Pohľad na rozsah potrebných podpisov sa v jednotlivých zneniach zákonov v istom ohľade diferencoval. Zákon č. 180/2014 Z. z. nadviazal na logiku z posledného znenia zákona 346/1990 Zb., no navýšil podmienku v prípade obcí s počtom obyvateľov od 20 000 do 100 000 o 100 podpisov (zo 400 na 500) a v prípade miest nad 100 000 obyvateľov z pôvodných 600 na 1 000 podpisov. V pôvodnom znení prvého zákona sa v súvislosti s určovaním počtu podpisov definovali rovnako pre poslancov aj starostov len dve kategórie, a to do 2 000 obyvateľov a potom nad 2 000 obyvateľov. V prvom prípade sa požadovalo minimálne 50 podpisov a v druhom aspoň 100. Ako zaujímavosť uvádzame, že v rámci rozsiahlej účelovej novelizácie, ktorú spomíname ako celok vyššie, prišla zmena v súvislosti s počtom podpisov pre potenciálnych nezávislých kandidátov na poslancov. Vytvorilo sa tak viacero veľkostných skupín obcí, konkrétne šesť jasne definovaných a posledná siedma sa stupňovala počtom tak, že za každých začatých 10 000 obyvateľov sa vyžadovalo získať ďalších 100 podpisov navyše. Odlišný prístup sa v rámci tohto zákona zvolil u kandidátov na starostov, ktorí mali získať podpisy v počte 10 % oprávnených voličov (viac: 233/1998 Z. z.). V kontexte aj vyššie spomenutých rozhodnutí sa tieto nastavenia upravili do takej podoby, ako ich poznáme dnes (aj keď v istom ohľade s odlišným počtom podpisov pri niektorých veľkostných kategóriách obcí).

Určitou formou obmedzenia volebného práva je aj to, že jeho uplatnenie v aktívnej podobe umožňuje legislatíva len v prípade, ak sa daný volič nachádza v čase konania volieb na území volebného obvodu, kde je oprávnený hlasovať. Zákon č. 180/2014 Z. z. teda nepozná na komunálnej úrovni inštitút umožňujúci hlasovať zahraničným Slovákom alebo osobám žijúcim mimo svojho miesta trvalého pobytu (napríklad z pracovných dôvodov), ak sa v daný deň nedostavia do príslušnej volebnej miestnosti. Toto obmedzenie bolo súčasťou právnej úpravy aj v rámci predchádzajúceho zákona. Z tohto dôvodu sa môžeme stretnúť s upozornením na tento limit vo výkone volebného práva aj v publikáciách, napríklad spreď roku 2014 (napríklad: Horváth, Mihálik, 2012). Zákonodarca však tieto pripomienky nevypočul a neodhodlal sa pri pokuse o zjednotenie volebných pravidiel v roku 2014 k vyriešeniu tohto problému.

Ako zaujímavosť tiež uvádzame paradoxnú situáciu, ktorá sa v zákone objavila aj napriek snahe zákonodarca o zjednotenie pravidiel a tiež terminológie. Nezávislý kandidát v prípade komunálnej úrovne potrebuje odovzdať spolu s kandidátnou listinou podpisovú listinu a nezávislý kandidát na úrovni kraja pre zmenu osobitnú listinu.

4 Volebný systém

Ako sme už uviedli vyššie, komunálna úroveň pozná dva priamo volené orgány, konkrétne to je primátor, resp. starosta (v závislosti od toho, či ide o mesto alebo obec, resp. mestskú časť) a zastupiteľstvo danej samosprávy. Pozrime sa najskôr na podobu volebného systému v prípade starostov a primátorov. Na základe jednotlivých ustanovení zákona č. 180/2014 Z. z. (platilo to aj pre nastavenia v rámci zákona č. 346/1990 Zb.) môžeme hovoriť o tom, že sa tu využíva relatívny väčšinový volebný systém (RVVS). Informácie o jeho charakteristike a vlastnostiach nám ponúka široká škála rôznych publikácií (napríklad: Dančíšin, 2005; Chytilík a kol., 2009; Krejčí, 2006; Norris, 1997; Horváth, 2004; Bardovič, 2017).

Ak sa pozrieme na samotný mechanizmus, ktorým sa určuje víťaz, je relatívne zrozumiteľný pre široké vrstvy obyvateľstva, keďže nevyžaduje znalosť nejakých vzorcov či iných procedúr na obsadenie mandátu v kontexte odovzdaných hlasov. Jeho podstata je postavená na tom, že sa víťazom stáva ten kandidát, ktorý získa najviac hlasov, pričom stačí, aby získal o jeden hlas viac ako druhý v poradí. Kvalifikačné kvórum je teda dynamické a jeho hranica sa stanovuje v kontexte počtu hlasov druhého kandidáta v poradí. Uvedená skutočnosť ovplyvňuje to, že sa v konečnom dôsledku môže stať víťazom ten, za koho väčšina volebného obvodu nehlasovala. Pre zachytenie predstavenej vlastnosti volebného systému sme pripravili praktický príklad. Ako môžeme vidieť pri pohľade na podiel hlasov zvolených kandidátov na post primátorov krajských miest po voľbách v roku 2014, až v piatich z ôsmich miest nastala situácia, kedy hlasy voličov smerovali vo väčšine niekomu iného ako víťazovi. Obdobná situácia nastala, ako môžeme vidieť nižšie, aj v roku 2018.

Tabuľka 2: Počet a podiel hlasov víťaznému kandidátovi a ostatným kandidátom v krajských mestách vo voľbách v roku 2014 a 2018

Mesto / počet hlasov, resp. podiel	Celkový počet hlasov kandidátom	Počet hlasov zvoleného kandidáta	Podiel hlasov zvoleného kandidáta	Počet hlasov ostatným kandidátom	Podiel hlasov ostatným kandidátom
2014					
Bratislava	128 883	50 630	39,28%	78 253	60,72%
Trnava	18 200	8 739	48,02%	9 461	51,98%
Trenčín	17 307	12 383	71,55%	4 924	28,45%
Nitra	17 939	10 990	61,26%	6 949	38,74%
Banská Bystrica	21 134	9 739	46,08%	11 395	53,92%
Žilina	28 727	10 131	35,27%	18 596	64,73%
Košice	63 717	35 838	56,25%	27 879	43,75%
Prešov	26 832	11 887	44,30%	14 945	55,70%
2018					
Bratislava	160 304	58 578	36,54%	101 726	63,46%
Trnava	20 265	12 731	62,82%	7 534	37,18%
Trenčín	19 135	13 855	72,40%	5 280	27,60%
Nitra	29 289	12 385	42,28%	16 904	57,72%
Banská Bystrica	24 312	18 281	75,19%	6 031	24,81%
Žilina	28 872	13 876	48,06%	14 996	51,94%
Košice	67 348	29 157	43,29%	38 191	56,71%
Prešov	31 060	14 205	45,73%	16 855	54,27%

Zdroj: Spracované autorom na základe dát zo Štatistického úradu SR

Medzi výhody RVVS patrí schopnosť určiť víťaza v rámci jedného kola, s čím sa spája jednak šetrenie času ale aj finančných prostriedkov. Nevie sa však vysporiadať s rovnosťou hlasov, ktorá sa rieši podľa zákona č. 180/2014 Z. z. realizáciou nových volieb (súvisia s tým noví kandidáti a opätovná návšteva volebnej miestnosti).

Volič môže v rámci tohto volebného systému odovzdať len jeden hlas. Musí sa teda vždy z celej ponuky rozhodnúť len pre jedného kandidáta. Toto nastavenie preto otvára priestor pre tzv. strategické hlasovanie (pozri tiež napríklad: Klíma, 1998), v rámci ktorého volič nemusí zo strachu o prepadnutie hlasu voliť úprimne. Neoznačuje tak svoju prvú preferenciu, ale tú ďalšiu (možno druhú, tretiu, resp. niektorú z nasledujúcich) v presvedčení, že takýmto krokom zvýši pravdepodobnosť odovzdania hlasu potenciálnemu víťazovi, resp. zabráni víťazstvu nechcenej alternatíve. Ak pripustíme, že časť elektorátu zvolí tento prístup pri svojom rozhodovaní, vzniká otázka, nakoľko dokáže RVVS určiť víťaza, ktorého reálne daný volebný obvod chce.

Keďže je funkcia starostu a primátora orgánom, kde sa obsadzuje len jeden mandát, v jednotlivých územných samosprávach sa utvára len jeden jednomandátový volebný obvod. Nevzniká tu teda priestor pre formuláciu pravidiel v takej podobe, aby mohli deformovať spôsob jeho utvorenia a smerovať tak v prospech alebo neprospech niekoho. Je to špecifikum, keďže v prípade, ak sa uplatňuje RVVS pre osadzovanie kolektívnych orgánov, s čím súvisí aj existencia viacerých volebných obvodov, pripisuje sa mu, ako konštatuje V. Danšičin (2005), výrazná náchylnosť na tzv. volebné inžinierstvo.

Princíp relatívnej väčšiny vytvára podmienky pre to, aby do procesu výberu vstúpil ešte jeden neoficiálny medzistupeň, ktorý prebieha relatívne mimo voličov a je často výsledkom politických dohôd. Slovenský volič si môže pamätať rovnako na komunálnej ako aj krajskej úrovni (po zavedení tohto volebného systému) uplatňovanie tzv. princípu „odstúpenia v prospech“ iného kandidáta. Je to prvok prítomný už v rámci predvolebného obdobia (už bežiacej predvolebnej kampane), kedy sa znižuje pôvodný počet kandidátov, prebieha teda predvolebná selekcia, ktorá nepočkala na deň konania volieb a vyjadrenie názoru zo strany voličov. Účelom tohto kroku je zabrániť prílišnému triešteniu hlasov určitej skupiny obyvateľstva (voličov).

Sprievodným znakom uplatnenia RVVS je to, že sa tu nevolia kandidátne listiny politických strán, ale konkrétni kandidáti. Je preto umožnené uchádzať sa o hlasy voličov rovnako kandidátom politických strán, no tiež nezávislým kandidátom. O podmienkach podávania kandidátnych listín sme v tomto prípade bližšie písali v časti, kde sme sa venovali volebnému právu.

Druhým priamo volebným orgánom, v prípade územných samospráv, je zastupiteľstvo. To si volia oprávnení voliči podľa zákona č. 180/2014 Z. z. vo viacmandátových volebných obvodoch. V porovnaní s voľbami na úrovni VÚC sa tu však definuje ich maximálna veľkosť na úrovni 12 volených poslancov. Naopak, existencia jednomandátového volebného obvodu sa pripúšťa len v mestách s mestskými časťami, pričom tomu musí odpovedať aj počet obyvateľov takto vytvoreného volebného obvodu. Za nedokonalosť v súvislosti s volebnými obvodmi môžeme považovať pomerne vágnu reguláciu ich tvorby. Zákon pozná pri ich utváraní zachovanie princípu pomernosti s ohľadom na počet obyvateľov, nedefinuje však konkrétny mechanizmus jeho výpočtu. Tu sa aj končí pomerne strohé ustanovenie v tejto oblasti. Domnievame sa preto, že v kombinácii s kompetenciou ich utvárania v rukách zastupiteľstva sú v istom ohľade vytvorené podmienky pre pragmatické prekresľovanie hraníc volebných obvodov.

Uchádzať sa o hlasy voličov môžu rovnako kandidáti politických strán ako aj nezávislí kandidáti. Volič označuje následne na hlasovacom lístku konkrétne osoby v definovanom počte. Nejde tu ale o preferenčné hlasovanie, keďže každý hlas sa počíta kandidátovi rovnako, nevieme preto určiť, ktorý z označených kandidátov je viac alebo menej obľúbený. Mandáty získavajú tí, ktorí získajú najvyšší počet hlasov s ohľadom na to, koľko mandátov má byť pridelených. V prípade rovnosti hlasov rozhoduje buď umiestnenie na kandidátnej listine alebo žreb. Záleží to od toho, či ide o kandidátov jednej politickej strany alebo odlišných politických strán či nezávislého kandidáta.

Za istú nedokonalosť v rámci voľby poslancov zastupiteľstiev môžeme označiť radenie kandidátov podľa abecedy. Aktuálne zistenia (napríklad Špač – Voda – Zagrapan, 2016) nám uka-

zujú, že na kandidátnych listinách môžeme nájsť pozície, ktoré prinášajú častejšie zvolenie ako iné. Ide hlavne o prvé a v istom ohľade aj posledné miesta, keďže sú najviac viditeľné hlavne pri veľmi rozsiahlych kandidátnych listinách. V tomto nastavení je preto veľmi nepravdepodobné, že niekto s priezviskom zo stredu abecedy obsadí prvé pozície, čím sa znižuje v istom ohľade šanca na jeho zvolenie. Existencia tzv. abecednej demokracie dostáva podľa nášho názoru význam hlavne v kontexte existencie náhodných hlasov (tomuto fenoménu sa venujeme nižšie).

Ako sme už naznačili vyššie, neexistuje jednoznačná zhoda o pomenovaní tohto mechanizmu. Domnievame sa však, že je vhodné odlišiť tento postup výberu poslancov od RVVS. Je to z toho dôvodu, že sa odlišujú vo viacerých atribútoch na vstupoch, ako aj na výstupoch. V prvom rade zákon č. 180/2014 Z. z. definuje, že volič odovzdá svoj hlas toľkým kandidátom, koľko ich má byť zvolených za daný volebný obvod. Akonáhle vstupuje do procesu rozhodovania priestor pre výber viacerých alternatív, znižuje sa význam pre uplatňovanie tzv. strategického hlasovania. Navyše, pri veľkých volebných obvodoch vzniká nový problém v podobe náhodných hlasov. Napríklad pri 12 mandátových volebných obvodoch si môžeme položiť otázku, nakoľko sa u voliča pri využití svojho hlasu v plnom rozsahu prejavilo jeho uvedomelé rozhodnutie pri všetkých vybraných alternatívach, resp. nakoľko sa tam objavil princíp „doplňenia do definovaného počtu“.

Ďalšou odlišnosťou je to, že kým relatívny väčšinový volebný systém sa zvykne označovať cez slovné spojenie „prvý v cieľi“ v prípade volieb poslancov sa hodí skôr hovoriť o princípe „prví v cieľi“, keďže nepoznáme len jedného víťaza. Nezáleží, či je zvolený kandidát prvý alebo piaty v päťmandátovom volebnom obvode. Obaja majú nárok na rovnaký mandát, a to jeden mandát. Neplatí tu teda ani princíp „víťaz berie všetko“, keďže máme viacerých víťazov a súčasne tí „berú“ len jeden mandát z viacerých prerozdelených.

Na záver dávame do pozornosti, že v prípade, ak sa prikloníme k zaradeniu tohto mechanizmu medzi semiproporčné volebné systémy, dostáva väčší význam otázka ohľadne jeho schopnosti premietnuť rozloženie názorov v príslušnej komunite do zloženia zastupiteľského orgánu. Tu je však problematické robiť jasné závery, keďže otázka proporčnosti je vo významnej miere ovplyvnená viacerými faktormi, pričom viaceré z nich sú mimo samotného volebného systému (o tejto téme hovorí aj: Chytílek a kol., 2009). Každopádne, volenie väčšieho počtu kandidátov zvyšuje pravdepodobnosť, že sa jedna z vybraných alternatív na hlasovacom lístku voliča dostane do zastupiteľského zboru.

Zhrnutie

Komunálne voľby do dnešného dňa regulovali dva volebné zákony. Pôvodné znenie zákona č. 346/1990 Zb. nahradil zákon č. 180/2014 Z. z. doplnený tiež o zákon č. 181/2014 Z. z. Za týchto takmer 30 rokov môžeme nájsť niekoľko výrazných novelizácií ako aj pokusov o zmenu samotného volebného systému pre obsadzovanie orgánov mestských, miestnych a obecných samospráv. Ak sa pozrieme na aktuálne nastavenia pravidiel, starostovia a primátori sú volení relatívnym väčšinovým volebným systémom v jednomandátových volebných obvodoch a poslanci zastupiteľstiev vo viacmandátových volebných obvodoch, kde sa uplatňuje semiproporčný systém neobmedzeného hlasovania. V špecifických situáciách a len v mestách s mestskými časťami je pri voľbe poslancov možné vytvoriť aj jednomandátové volebné obvody. Vyberať si svojich zástupcov v týchto voľbách môžu všetci obyvatelia s trvalým pobytom v danej samospráve vo veku minimálne 18 rokov. Poslancom sa môže stať každý volič. V prípade starostu sa navyše minimálna veková hranica na úroveň 25 rokov.

Na záver môžeme povedať, že s ohľadom na aktuálne platnú legislatívu, si voliči v roku 2018 volili poslednýkrát poslancov niektorej z úrovni samosprávy na Slovensku samostatne. Najbližšia návšteva volebnej miestnosti v roku 2022 by už mala priniesť spojené hlasovanie za zástupcov VÚC a obcí, miest a mestských častí.

Použitá literatúra:

- BARDOVIČ, J. 2017. Majoritarian Formula and the relationship of Majority and Minority - Slovak Experience. In Public Economics and Administration 2017: Proceedings of the 12th International Scientific Conference. Ostrava: VŠB - Technical University of Ostrava, 2017. s. 32-35. ISBN 978-80-248-4131-1.
- DAHL, R. A. 1995. Demokracie a její kritici. Praha: Victoria Publishing, 1995. 350 s. ISBN 80-85605-81-3.
- DANČIŠIN, V. 2005. O nedokonalosti volebných procedúr. Prešov: Reproma, 2005. 192 s. ISBN 80-967171-8-1.
- HORVÁTH, P. 2004. Voľby a volebné systémy. In Slovenská politologická revue. ISSN 1335-9096, 2004. Vol. 4, No. 4.
- HORVÁTH, P. – MIHÁLIK, J. 2012. The Electoral Paradigm and Its Impact on Performance of Municipal and Regional administration – The Case of the Czech Republic and Slovakia. In Innovative Issues and Approaches in Social Sciences. 2012, Vol. 5, No. 2. s. 90 – 103. ISSN 1855-0541.
- CHYTÍLEK, R. a kol. 2009. Volební systémy. Praha: Portál, 2009. 376 s. ISBN 978-80-7367-548-6.
- KLÍMA, M. 1998. Volby a politické strany v moderních demokraciích. Praha: Radix, 1998. 276 s. ISBN 80-86031-13-6.
- KREJČÍ, O. 2006. Nová kniha o volbách. Praha: Victoria Publishing, 2006. 481 s. ISBN 80-86946-01-0.
- MIKUŠ, D. 2016. Komunálne voľby 2014 -Analýza volebných koalícií v rámci volieb primátorov v Bratislave a v Trnave. In Verejná správa a spoločnosť. ISSN 2453-9236. 2016. No. 2, s. 61 – 69.
- NORRIS, P. 1997. Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems. In International Political Science Review. ISSN 0192-5121, 1997, Vol. 18, No. 3, s. 297-312.
- NOVÁK, M. – LEBEDA, T. 2004. Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním srovnání. Dobrá Voda: Aleš Čeněk, 2004. 486 s. ISBN 80-86473-88-0.
- SURMÁNEK, Š. – GBÚROVÁ, M. – DUDINSKÁ, I. 2003. Politológia (vybrané kapitoly). Prešov: Slovacontact, 2003. 249 s. ISBN 80-88876-10-9.
- ŠPAČ, P. – VODA, P. – ZAGRAPAN, J. 2016. Abeceda ako nástroj úspechu. Prípad regionálnych volieb na Slovensku. In Sociológia. ISSN 0049-1225, 2016, Vol. 48, No. 1, s. 71-90.
- ŠPAČ, P. 2010. Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2010, 278 s. ISBN 978-80-7325-238-0.
- Účasť – 2014 – Európska únia. 2018. [online]. 2018. [cit. 9/6/2018]. Dostupné na internete: <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/sk/20150201PVL00021/Predch%C3%A1dza-j%C3%BACE-vo%C4%BEby>>.

Legislatívne zdroje:

- Nález Ústavného súdu SR č. 318/1998 Z. z. z 15. októbra 1998
- Nález Ústavného súdu SR č. 130/2017 Z. z. sp. zn. PL. ÚS 2/2016 z 22. marca 2017.
- Nález Ústavného súdu SR č. 131/2017 Z. z. sp. zn. PL. ÚS 18/2014 z 22. marca 2017.
- Ústavný zákon č. 44/2017 Z. z., ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.
- Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- Zákon č. 187/1998 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení ďalších zákonov.
- Zákon č. 233/1998 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí.
- Zákon č. 36/2002 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb.

o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

Zákon č. 60/1993 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb.

o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení zákona Slovenskej národnej rady č. 8/1992 Zb.

Zákon č. 73/2017 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňa 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 v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady.

Zákona 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.

Databázy

Štatistický úrad SR

