

THE POSITION OF MAYOR IN THE SLOVAK MUNICIPAL SYSTEM

JOZEF RUŽAROVSKÝ

Inštitút sociálnych vied Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave
Katedra verejnej správy

Abstract in original language

Úlohou príspevku bude predstaviť inštitút starostu obce v kontexte slovenského systému územnej samosprávy na obecnej úrovni ako štatutárneho orgánu obce v občianskoprávných a pracovnoprávných vzťahoch a ako správneho orgánu. Kľúčovým pre identifikáciu charakteru postavenia starostu obce bude analýza jeho vzťahov s obecným zastupiteľstvom ako ďalším základným orgánom obce, ako aj fakultatívne kreovanými obecnými orgánmi. Príspevok kriticky zhodnotí problémové aspekty aktuálnej právnej úpravy obsiahnutej v zákone o obecnom zriadení, špecificky kladúc pozornosť na politickú rovinu spolupráce medzi orgánmi obce a limity kontrolných mechanizmov občianskej spoločnosti a na báze získaných poznatkov sa pokúsi navrhnúť zavedenie progresívnych inštitútov schopných eliminovať existujúce negatívne javy.

Key words in original language

územná samospráva, starosta obce, obecné zastupiteľstvo, obecná rada, obecný úrad, komisie obecného zastupiteľstva, volebný systém.

Abstract

The goal of the paper is to describe the institute of mayor in the context of the Slovak system of local government at the municipal level as a statutory authority of the municipality in civil and labor law relations and the administrative body. A key for identifying the nature of the position of mayor will be an analysis of his relations with the municipal council as the other main body of the municipality, as well as optionally created municipal authorities. The paper critically evaluates problematic aspects of the current legislation contained in the Act on Municipalities, while giving specific attention to the political level of cooperation between bodies of the municipality and limits of civil society's control mechanisms and based on gained knowledge will try to propose the introduction of advanced institutes able to eliminate existing negative phenomena.

Key words

local government, mayor, municipal council, municipal authority, commission of the municipal council, electoral system.

Systém územnej samosprávy na Slovensku sa začal formovať paralelne s revolučnými zmenami v celom spoločenskom a politickom prostredí v rokoch 1989 a 1990. Ukázalo sa, že nevyhnutnou súčasťou demokratizácie verejného života je aj znovuobjavenie významu samosprávneho prvku v riadení vecí verejných, a tak si svoje miesto medzi kľúčovými ponovembrovými právnymi predpismi meniacimi

charakter štátu našiel aj zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Postavenie základného zákona vo vzťahu k princípom fungovania obecného stupňa územnej samosprávy si napriek viacerým novelizáciám, podmieneným tempom spoločenských zmien v rámci tranzičného a demokratizačného procesu, zachoval až do súčasnosti, čo okrem iného svedčí o kvalite uvedenej legislatívnej úpravy.

Decentralizácia výkonu verejnej moci, uvedená do života znovuoobnovením obecnej samosprávy, sa ako téma politického diskurzu na pomerne dlhý čas vytratila z centra pozornosti zákonodarcov. Až po politických zmenách v roku 1998 došlo k širokému konsenzu ohľadom potreby realizovať samosprávny subsystém verejnej správy aj na vyššej ako obecnej, resp. mestskej úrovni. Aj pod tlakom dominantného európskeho trendu posilňovania princípu subsidiarity v procese implementácie jednotlivých verejných politík sa na začiatku nového tisícročia v Slovenskej republike realizuje ambiciózna reforma verejnej správy, v rámci ktorej sa etabluje aj druhý a to regionálny stupeň územnej samosprávy, reprezentovaný inštitútom vyšších územných celkov, resp. samosprávnych krajov.¹ Z celého spektra zákonov regulujúcich proces reformy ako východiskový pre pochopenie logiky nového usporiadania treba zdôrazniť zákon č. 302/2001 Z. z. o samosprávnych krajoch.

Zákon o samosprávnych krajoch z hľadiska základnej štruktúry vzájomných vzťahov medzi jednotlivými orgánmi samosprávy fakticky kopíruje svoj o jedenásť rokov starší vzor v podobe zákona o obecnom zriadení, takže naše úvahy o postavení starostu obce v slovenskom systéme územnej samosprávy sa do značnej miery budú vzťahovať aj na pozíciu predsedu vyššieho územného celku, ako sa krkolomne nazýva štatutárny orgán samosprávneho kraja po neschválení pôvodného návrhu na obnovu historicky pôvodného označovania regionálnych jednotiek územnej samosprávy ako žúp. Snáď jedinou závažnou odlišnosťou v rámci štruktúrne definovanej pozície predsedu samosprávneho kraja je spôsob jeho priamej voľby, ktorý bol ale v pôvodnom návrhu balíčka zákonov reformujúcich slovenskú verejnú správu koncipovaný presne rovnako ako v prípade starostu obce.

Zmena spôsobu voľby predsedu samosprávneho kraja z jednokolovej na dvojkolovú sa udiala v dôsledku poslaneckej iniciatívy klubu Kresťanskodemokratického hnutia a bola motivovaná iracionálnou obavou z možnosti zvolenia hlavy samosprávneho kraja z prostredia politických strán reprezentujúcich maďarské politické strany, keďže

¹ Nižňanský, V. (2002): Spoločenský, historický a európsky kontext reformy verejnej správy na Slovensku. In: Mesežnikov, G., Nižňanský, V. (eds.): *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998 - 2002*. Bratislava: IVO, s. 22.

príslušníci maďarskej národnostnej menšiny najmä v Trnavskom a Nitrianskom samosprávnom kraji predstavujú významný podiel obyvateľstva, síce nie majoritný, ale vzhľadom na tradičnú jednotu uvedenej minority z hľadiska volebného správania, narušenú azda len v posledných rokoch nečakaným úspechom novej menšinovo orientovanej politickej strany Most – Híd, sa dalo predpokladať, že v prípade jednokolovej priamej voľby za predpokladu roztrieštenosti politického spektra reprezentujúceho slovenskú majoritu môže dôjsť k víťazstvu maďarského kandidáta, čo mimochodom bola úvaha racionálne podopretá skúsenosťami z primátorských volieb na národnostne zmiešanom území.

Z podobnosti základných štrukturálnych mechanizmov v oboch vyššie uvedených zákonoch vyplýva, že dôsledky argumentácie zameranej v prvom rade na pozíciu starostu obce sa budú v plnej miere vzťahovať aj na postavenie a vzájomné vzťahy základných orgánov samosprávneho kraja, samozrejme z výnimkou úvah o spôsobe voľby starostu obce, v rámci analýzy ktorého sa budeme môcť inšpirovať aj skúsenosťami s regionálnych volieb do orgánov vyšších územných celkov, pričom v dvojkolovej voľbe postrehneme viac pozitív ako negatív, pochopiteľne ale nie z výlučne nacionálne motivovaných dôvodov, ako tomu bolo v reálnej politickej aréne.

Zákon o obecnom zriadení v § 10 uvádza, že orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo a starosta obce.² K pojmu starosta obce z hľadiska terminologického treba dodať, že ustanovenia zákona o starostovi sa vzťahujú aj na primátora mesta, ktorý je predstaviteľom mesta a jeho najvyšším výkonným orgánom, podobne ako ustanovenia zákona o obecnom zastupiteľstve sa vzťahujú na postavenie mestského zastupiteľstva ako ďalšieho orgánu samosprávy mesta. Národná rada Slovenskej republiky môže na návrh vlády vyhlásiť za mesto obec, ktorá je hospodárskym, administratívnym a kultúrnym centrom alebo centrom cestovného ruchu alebo kúpeľným miestom, zabezpečuje služby aj pre obyvateľov okolitých obcí, má zabezpečené dopravné spojenie s okolitými obcami, má aspoň v časti územia mestský charakter zástavby a má najmenej 5 000 obyvateľov. Obec možno vyhlásiť za mesto, aj keď nespĺňa podmienku počtu obyvateľov, ak je to opodstatnené vzhľadom na splnenie ostatných predpokladov. Celá naša ďalšia argumentácia vo vzťahu k identifikácii základných atribútov postavenia starostu obce v slovenskom systéme územnej samosprávy sa tak bude v plnej miere vzťahovať aj na pozíciu primátora mesta.

Postavenie starostu obce ako základného orgánu obce je legálne definované v § 13, 13a a 13b zákona o obecnom zriadení. Naším cieľom nebude len interpretácia legálneho vymedzenia funkcie a právomocí starostu, ale uvedená zákonná úprava nám poslúži ako

² *Staroňová, K., Sičáková – Beblavá, E. a kol.. (2006): Verejná politika a miestna samospráva: štyri princípy spravovania. Bratislava: Ústav verejnej politiky FSEV UK, s. 11.*

indikátor základného systémového charakteru orgánov obecnej, resp. mestskej samosprávy, čo nám umožní kvalifikovane uvažovať o prípadných návrhoch de lege ferenda.

Talianky analytik politických systémov Giovanni Sartori, ktorý sa svojimi prácami stal priekopníkom viacerých spoločenských subdisciplín, razil vo svojich úvahách pojem ústavné inžinierstvo, ktorý vnímal metaforicky na základe pôvodného etymologického základu anglického slova engineering, prekladaného do slovenského jazyka ako inžinierstvo, ktorým je substantívum engine, v slovenskom jazyku motor alebo stroj.³ Ústavy moderných demokratických režimov vrátane volebných zákonov, ktoré formálnoprávne väčšinou nebývajú súčasťou základných právnych dokumentov, považoval totiž za motory zmien v celom politickom systéme, motory, ktoré môžu fungovať bezchybne, ale v mnohých prípadoch aj motory, ktoré sa veľmi ľahko pokazia, zaseknú a spôsobia skrat celého systému, ktorý pôvodne mali dynamicky uvádzať do progresívneho pohybu.

Sartoriho úvahy o ústavnom inžinierstve, ktoré našli celosvetový ohlas, sú venované základnému usporiadaniu vzťahov medzi najvyššími orgánmi štátu, ktorými sú hlava štátu, vláda a parlament. Ich právomoci, často regulované zložitými systémami brzd a protiváh, môžu v rozmanitých krajinách s mnohokrát veľmi odlišnými politickými systémami produkovať široké spektrum kombinácií, líšiacich sa navzájom množstvom špecifik v ústavnoprávnych definíciách základných atribútov jednotlivých nositeľov moci v štáte. Napriek množstvu vytváraných kombinácií možno za účelom zjednodušenia analytickej pozície pracovať s obmedzeným množstvom variantov systémového usporiadania najdôležitejších mocenských vzťahov. Dospievame tak k definíciám prezidentského systému, poloprezidentského systému, často krát analyticke diferencovaného na premiérsko - prezidentský a prezidentsko - parlamentný sysbsystém⁴, ďalej k definíciám jednotlivých typov parlamentných systémov, môžeme uvažovať o špecifikách inštitútu priamo voleného premiéra, bikameralizmu, prípadne o možných teoretických alternatívach, ako je napríklad alternujúci prezidentský systém a v každom jednom prípade nám komparatívne štúdium jednotlivých vládnych foriem umožňuje identifikovať výhody a nevýhody daného systému, ktoré sú samozrejme ovplyvnené množstvom ďalších faktorov, najmä aplikovanými volebnými pravidlami a nimi podmienenými stranickými konfiguráciami.

³ *Sartori, G. (2001): Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků. Praha: SLON, s. 9.*

⁴ *Sartori, G. (2001): Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků. Praha: SLON, s. 140.*

Výsledky podobných línií analytického skúmania sú podľa nášho názoru aplikovateľné aj na subnacionálnej úrovni. Funkčnosť politického systému je v prípade použitia metód ústavného inžinierstva posudzovaná predovšetkým z hľadiska jeho akcieschopnosti a stability, pričom zodpovedajúca pozornosť je venovaná aj otázke relevantnosti miery obhajoby záujmov jednotlivých častí politického a právneho spoločenstva. Platí pritom základné pravidlo, že ide o hru častokrát s nulovým súčtom a paralelné naplnenie všetkých mysliteľných cieľov pri hľadaní najvhodnejšieho rozdelenia kompetencií jednoducho nie je možné.

Buď naplníme kritérium akcieschopnosti a stability, alebo kritérium spravodlivej miery obhajoby jednotlivých záujmov, strednej cesty jednoducho niet. Ak politický systém reflektuje všetky požiadavky svojich častí, nemá možnosť jednoznačného rozhodovania v prospech jednej z alternatív vývoja, takže de facto stagnuje. Konkrétna realizácia politických vízií, podmienená existenciou politickej moci schopnej efektívne presadzovať svoje ciele, znamená úspech jednej časti systému a neúspech druhej. Nemusí ísť v každom prípade o hru s nulovým súčtom, ale z prirodzenosti usporiadania ľudskej spoločnosti vyplýva, že akcieschopné politické rozhodovanie prináša so sebou aj existenciu tábora porazených. Jednoducho materiálne zdroje sú limitované a ak v procese ich rozdeľovania niekomu pridáme, inému musíme ubrať. Akcieschopná a stabilná politická moc teda nemôže reflektovať požiadavky všetkých vrstiev spoločnosti a naopak konsenzuálny model rozhodovania nedokáže dospieť ku konkrétnej realizácii politickej vízie, je len neustále sa opakujúcim súborom kompromisov. Samozrejme môže existovať aj stabilita vládnej moci, ktorá nevykonáva žiadnu činnosť, veď napríklad v Belgicku vláda v demisii pôsobila viac ako 500 dní, ale to by sme už naše úvahy zbytočne komplikovali.

Možno úvahy o základných princípoch ústavného inžinierstva aplikovať aj v prípade analýzy postavenia nositeľov moci na samosprávnej úrovni? Z hľadiska identifikácie podmienok fungovania akcieschopnej a stabilnej politickej moci určite úvahy zo sféry ústavného inžinierstva môžu inšpirovať, ale musíme mať vždy na pamäti špecifiká realizácie komunálnej politiky najmä v prostredí obcí a miest s malým počtom obyvateľov, kde štruktúrovanosť konfigurácií politických strán nie je zďaleka tak vyhranená ako vo väčších metropolách, čím máme na mysli väčšiu identifikáciu elektorátu s osobnostnými charakteristikami politických kandidátov v porovnaní s ich straníckou príslušnosťou v rurálnom prostredí.

Ale skôr, ako posúdime postavenie starostu obce v slovenskom systéme územnej samosprávy z hľadiska jeho príspevku k fungovaniu akcieschopnej a stabilnej politickej moci na lokálnej úrovni, musíme sa vysporiadať s legálnym vymedzením jeho základných funkcií a právomocí ako základným faktorom ovplyvňujúcim jeho politické postavenie, presne ako tomu je v ústavnoinžinierskych koncepciách, v ktorých je za základný faktor konfigurácie politického systému pokladaný text ústavy ako základného zákona štátu. A základným

zákonem obecného stupňa územnej samosprávy v Slovenskej republike je práve zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Starosta obce je definovaný ako predstaviteľ obce a najvyšší výkonný orgán obce. Funkcia starostu je verejná funkcia. Funkčné obdobie starostu sa skončí zložením sľubu novozvoleného starostu. Starosta skladá sľub, ktorý znie: „Sľubujem na svoju česť a svedomie, že budem riadne plniť svoje povinnosti, ochraňovať záujmy obce a Slovenskej republiky. Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy budem pri výkone svojej funkcie starostu uplatňovať podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia.“ § 13 ods. 3 zákona o obecnom zriadení zakotvuje inkompatibilitu funkcie starostu, keď uvádza, že je nezlučiteľná s funkciou poslanca, zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený, štatutárneho orgánu rozpočtovej organizácie alebo príspevkovej organizácie zriadenej obcou, v ktorej bol zvolený, predsedu samosprávneho kraja a vedúceho zamestnanca orgánu štátnej správy, pričom osobitný zákon môže stanoviť aj ďalšie príklady inkompatibility.⁵

Starosta podľa zákona zvoláva a vedie zasadnutia obecného zastupiteľstva a obecnej rady, ak zákon o obecnom zriadení neustanovuje inak a podpisuje ich uznesenia, vykonáva obecnú správu, zastupuje obec vo vzťahu k štátnym orgánom, k právnickým a fyzickým osobám, vydáva pracovný poriadok, organizačný poriadok obecného úradu a poriadok odmeňovania zamestnancov obce, informuje obecné zastupiteľstvo o vydaní a zmenách organizačného poriadku obecného úradu a rozhoduje vo všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu.

Starosta je štatutárnym orgánom obce. Starosta môže rozhodovaním o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy písomne poveriť zamestnanca obce. Poverený zamestnanec obce rozhoduje v mene obce v rozsahu vymedzenom v písomnom poverení.

Mandát starostu zaniká odmietnutím sľubu alebo zložením sľubu s výhradou, uplynutím funkčného obdobia, vzdaním sa mandátu, právoplatným odsúdením za úmyselný trestný čin alebo právoplatným odsúdením za trestný čin, ak výkon trestu odňatia slobody nebol podmienčne odložený, pozbavením spôsobilosti na právne úkony alebo obmedzením spôsobilosti na právne úkony, vyhlásením výsledku miestneho referenda o odvolaní starostu, ktorým sa rozhodlo o odvolaní starostu, zmenou trvalého pobytu mimo územia obce, v

⁵ Sotolář, J. (2011): *Samospráva obce. Obecné zriadenie na Slovensku*. Košice: SOTAC, s. 134.

mestách so samosprávou mestských častí aj v prípade zmeny trvalého pobytu mimo územia mestskej časti, v ktorej vykonáva funkciu, ak starosta do 30 dní odo dňa vzniku nezlučiteľnosti funkcie neurobí relevantný úkon na odstránenie tohto rozporu, smrťou a napokon zrušením obce. Zákon stanovuje povinnosť starostu bezodkladne oznámiť obci právoplatné odsúdenie, zmenu trvalého pobytu, resp. vznik nezlučiteľnosti funkcie, ak by mali za následok zánik mandátu starostu. Vzdanie sa mandátu starostu sa musí urobiť písomne a jeho účinky nastávajú dňom uvedeným v tomto písomnom úkone, najskôr však dňom doručenia obecnému úradu. Vzdanie sa mandátu nemožno vziať späť.

Dôležitým prvkom priamej demokracie nie je len inštitút priamej voľby starostu, ale vzhľadom na vyššie uvedený široký okruh právomocí starostu aj veľmi potrebná možnosť odvolania starostu prostredníctvom miestneho referenda. Obecné zastupiteľstvo obligatórne vyhlási miestne referendum o odvolaní starostu, ak o to petíciou požiada aspoň 30 % oprávnených voličov, alebo ak hrubo alebo opakovane zanedbáva povinnosti starostu, porušuje Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy.⁶ Fakultatívne môže vyhlásiť miestne referendum o odvolaní starostu, ak neprítomnosť alebo nespôsobilosť starostu na výkon funkcie trvá dlhšie ako šesť mesiacov. Ak starosta hrubo alebo opakovane zanedbáva povinnosti starostu, porušuje Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy, obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum o jeho odvolaní nadpolovičnou väčšinou hlasov všetkých poslancov, teda na základe vyššieho kvóra ako v prípade bežných uznesení, na ktorých prijatie je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov. V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že obecné zastupiteľstvo je spôsobilé rokovať a uznávať sa, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov. Doplníme len, že na prijatie všeobecne záväzného nariadenia je potrebný súhlas trojpäťinovej väčšiny prítomných poslancov.

V administratívnoprávnych vzťahoch vystupuje starosta obce ako správny orgán konajúci a rozhodujúci v intenciách Správneho poriadku.⁷ Preto je z hľadiska vymedzenia jeho právneho postavenia významný § 13 ods. 9 zákona o obecnom zriadení, ktorý uvádza, že obec môže právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie uložiť pokutu do 6638 eur, ak poruší nariadenie, ak neudržiava čistotu a poriadok na užívanom pozemku alebo na inej nehnuteľnosti a tým naruší vzhľad alebo prostredie obce, alebo ak znečistí verejné priestranstvo, alebo odkladá veci mimo vyhradených

⁶ Sotolář, J. (2011): *Samospráva obce. Obecné zriadenie na Slovensku*. Košice: SOTAC, s. 136.

⁷ Prusák, J., Škultéty, P. (1999): *Miestna samospráva ako verejná autorita. Tvorba práva a všeobecne záväzné nariadenia obce. Rozhodovanie starostu obce v správnom konaní..* Pezinok: Jaspis, s. 29.

miest a ďalej ak nesplní v určenej lehote bez vážneho dôvodu povinnosť uloženú starostom poskytnúť osobnú pomoc alebo vecnú pomoc počas odstraňovania a pri odstraňovaní následkov živelnej pohromy alebo pri inej mimoriadnej udalosti. Pokutu možno uložiť do jedného roka odo dňa, keď sa obec dozvedela o tom, kto sa vyššie uvedeného konania dopustil, najneskôr však do troch rokov od porušenia nariadenia alebo nesplnenia povinnosti. Pri ukladaní pokút sa prihliada najmä na závažnosť, spôsob, čas trvania a následky protiprávneho konania. Na konanie o uložení pokuty sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní. Pokuta je príjmom obce.

Starostu zastupuje zástupca starostu, ktorého spravidla na celé funkčné obdobie poverí zastupovaním starosta do 60 dní od zloženia sľubu starostu; ak tak neurobí, zástupcu starostu zvolí obecné zastupiteľstvo.⁸ Zástupca starostu môže byť len poslanec. Ak obec má viac ako 20 000 obyvateľov, starosta môže poveriť zastupovaním dvoch zástupcov starostu, pričom určí ich poradie. Starosta môže zástupcu starostu kedykoľvek odvolať. Ak starosta odvolá zástupcu starostu, poverí zastupovaním ďalšieho poslanca do 60 dní od odvolania zástupcu starostu. Ak je v obci zriadená obecná rada, zástupca starostu je jej členom. Zástupca starostu zastupuje starostu v rozsahu určenom starostom v písomnom poverení. Ak zanikne mandát starostu pred uplynutím funkčného obdobia, plní úlohy starostu v plnom rozsahu zástupca starostu; ak sú poverení zastupovaním dvaja zástupcovia starostu, plnia tieto úlohy v poradí, v ktorom boli poverení za zástupcov starostu. Zastupovanie sa skončí zložením sľubu novozvoleného starostu.

Z hľadiska identifikácie základných systémových charakteristík usporiadania mocenských vzťahov na obecnom stupni územnej samosprávy sú veľmi dôležité ustanovenia odsekov 6 až 8 § 13 zákona o obecnom zriadení. Z ich dikcie vyplýva, že starosta môže pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva, ak sa domnieva, že odporuje zákonu alebo je pre obec zjavne nevýhodné tak, že ho nepodpíše v lehote podľa § 12 ods. 11 uvedeného zákona (do 10 dní od jeho schválenia obecným zastupiteľstvom). Ak je zriadená obecná rada, starosta prerokuje uznesenie obecného zastupiteľstva pred pozastavením jeho výkonu v obecnej rade. Uznesením obecnej rady však nie je viazaný. Toto ustanovenie sa nevzťahuje na uznesenie o voľbe a odvolaní hlavného kontrolóra a na uznesenie o vyhlásení miestneho referenda o odvolaní starostu.

Starostovo právo veta vo vzťahu k uzneseniam obecného zastupiteľstva je iba relatívne, pretože ak bol výkon uznesenia obecného zastupiteľstva pozastavený, môže obecné zastupiteľstvo toto uznesenie trojpätinovou väčšinou hlasov všetkých poslancov potvrdiť; ak obecné zastupiteľstvo uznesenie nepotvrdí do dvoch mesiacov od

⁸ Spišiaková, H. a kol. (2011): *Miestna samospráva – základné princípy fungovania. Sprievodca kompetenciami volených predstaviteľov miestnej samosprávy 2010 - 2014*. Prešov: Asociácia vzdelávania samosprávy, s. 47.

jeho schválenia, uznesenie stráca platnosť. Výkon potvrdeného uznesenia starosta nemôže pozastaviť.

§ 13 zákona o obecnom zriadení bol doplnený o odsek 12, ktorý stanovuje, že starosta si prehlbuje vedomosti potrebné na výkon funkcie starostu.⁹ Ide o hypotézu a dispozíciu právnej normy, ktorým evidentne chýba sankcia, uvedená právna veta má len deklaratórny charakter, podmienený skúsenosťou s nedostatočnou odbornou pripravenosťou novozvolených starostov obcí so zvýšeným podielom sociálne neprispôsobivého obyvateľstva. Rigoróznejšia právna úprava by ale na druhej strane zrejme bola konfrontovaná s ústavným a celoeurópskym systémom ochrany ľudských práv a základných slobôd.

Na záver právneho vymedzenia postavenia starostu obce je potrebné uviesť, že okrem zákona o obecnom zriadení určité právne aspekty fungovania inštitútu starostu obce regulujú aj ďalšie zákony a z nich je potrebné spomenúť najmä zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí a zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších predpisov.

Zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí stanovuje v prípade volieb starostu obce jednokolovú priamu voľbu a v prípade volieb poslancov obecného zastupiteľstva semiproporcionálny volebný systém neobmedzeného hlasovania, ktorý môžeme v dôsledku jeho predpokladaných účinkov z hľadiska iného typu klasifikácie označovať aj ako väčšinový volebný systém vo viacmandátových obvodoch. Systém voľby starostu obce môžeme prirovnať k relatívne väčšinovému jednokolovému jednomandátovému volebnému systému, ktorý býva často v odbornej literatúre označovaný aj ako systém prvého v cieľi (verzia prekladu celosvetovo známeho anglického výrazu first past the post system), alebo aj poetickéjšie ako kráľovský volebný systém (v dôsledku jeho prvotného používania v Spojenom kráľovstve). Ako taký je veľmi jednoduchý, čo je jeho základnou prednosťou, proste víťazí kandidát, ktorý získa najväčší počet hlasov. V jednoduchosti je síce krása, ale v danom prípade to zrejme nie vždy platí.

Prívlastok relatívne väčšinový bol danému volebnému systému daný, pretože víťazovi volieb na získanie mandátu stačí relatívna väčšina hlasov. Existujú aj iné typy väčšín, ako napríklad absolútna alebo kvalifikovaná a evidentne len v ich prípade má používanie termínu väčšina opodstatnenie, pretože relatívna väčšina je často len najväčšou menšinou a môže nastať situácia, že zvíťazí kandidát, ktorého síce

⁹ Tuma, M. (2009): *Rozvoj ľudských zdrojov v samospráve*. Martin: Združenie obcí Regionálne vzdelávacie centrum Martin, s. 166.

podporuje najviac voličov, ale ešte vyšší počet ho môže nenávidieť. V prípade volieb starostov obcí nie sú zriedkavé prípady, že na zvolenie postačuje 15 alebo 20 percent odovzdaných platných hlasov. To nastoľuje vážne otázky v súvislosti s legitimitou zvolených kandidátov.

Relatívne nízke kvórum potrebné na získanie mandátu starostu obce potom umožňuje voľbu reprezentantov práve neprispôsobivej časti občanov za predpokladu, že ich podiel na obyvateľstve obce je výraznejší a podarí sa aktivizovať ich zmysel pre politickú participáciu. Na druhej strane daný volebný systém umožňuje využívanie tzv. trójskych koňov, teda kandidátov, ktorých jediným zmyslom je na základe podobného volebného programu odobrať čo najväčšie množstvo hlasov hlavnému politickému protivníkovi. Všetky problémy s legitimitou zvolených hlavných predstaviteľov obce sú ľahko odstrániteľné prostredníctvom aplikácie systému požadujúceho v prípade zvolených kandidátov získanie absolútnej väčšiny hlasov a ako ukazuje austrálsky príklad, nie je nevyhnutné za tým účelom zavádzať druhé kolo volieb ako vo voľbách slovenských predsedov samosprávnych krajov, ale úplne postačuje možnosť alternatívneho hlasovania.

Naproti tomu systém voľby poslancov obecných zastupiteľstiev sa ukazuje viac ako vhodný, pretože dokáže generovať väčšinu členov zastupiteľstva z jedného politického tábora, čo garantuje jeho akcieschopnosť a stabilitu a zároveň prispieva k integrácii politických subjektov, ktoré si v dôsledku logiky volebného systému musia byť vedomé, že jedine vzájomná spolupráca im umožňuje získať volebné víťazstvo.

Obraz akcieschopnej lokálnej politiky schopnej riešiť najzákladnejšie problémy života občanov získaný letným pohľadom na algoritmus kreácie obecných zastupiteľstiev však dostáva zásadné trhliny, ak si uvedomíme celkovú logiku usporiadania vzťahov medzi hlavnými orgánmi obce. Významné právomoci, podrobne uvedené vyššie v rámci legálneho vymedzenia postavenia starostu obce, zakladajú druhé centrum moci v systéme obecnej územnej samosprávy, takže máme čo do činenia so systémom duálnej autority, rovnomerne rozloženej medzi hlavné orgány obce, t.j. starostu a obecné zastupiteľstvo.

Z hľadiska kontroly výkonu moci ide nepochybne o významný prvok, ale na druhej strane je potrebné si uvedomiť, že predimenzovaná kontrola môže z hľadiska logiky úvah ústavného inžinierstva znamenať paralýzu výkonnej moci, čo jasne vystupuje do popredia napríklad v prípade inštitútu absolútneho veta alebo v prípade parlamentných systémov pri symetrickom bikameralizme sprevádzanom odlišným spôsobom voľby a časovým rozložením funkčného obdobia dvoch rovnocenných parlamentných komôr.

Časovo zhodný mechanizmus voľby starostu obce a poslancov obecného zastupiteľstva síce zvyšuje pravdepodobnosť zvolenia

starostu a majority poslancov z toho istého politického tábora, ale empirické skúsenosti z niekoľkých posledných komunálnych volieb ukazujú, že voľba starostu obce, resp. primátora mesta, nemusí byť vždy primárne stranícky motivovaná, k čomu ešte pristupuje vyššie spomínaný fakt relevantného využívania tzv. trójskych koňov. To má za následok pomerne častý výskyt kohabitácie na komunálnej úrovni, keď sú nútení spolu kooperovať primátor a väčšina poslancov mestského zastupiteľstva z opačných pólov politického spektra (napríklad v Bratislave, Košiciach, Trnave, čiže najvýznamnejších slovenských mestách).

Komplikovaný systém bŕzd a protiváh na úrovni obecného stupňa samosprávy tak, ako sme ho opísali vyššie, dáva v prípade kohabitácie obom hlavným aktérom realizácie komunálnej politiky účinné nástroje na elimináciu snáh svojho politického protivníka, takže ak nedôjde k obojstranne prijateľnému kompromisu, výsledkom štrukturálneho usporiadania vzťahov medzi základnými orgánmi obecnej samosprávy môže byť zákopová vojna znemožňujúca akúkoľvek zmysluplnú realizáciu volebných programov. Ak si hlavní aktéri uvedomia svoju zodpovednosť voči obci a voličom, zrejme pristúpia na limitovaný model spolupráce a uprednostnia ho pred fatálnym poškodením záujmov lokálneho politického spoločenstva, čo je uľahčené charakterom komunálnej politiky, ktorá nie je tak ideologicky definovaná ako politika celoštátna.

Napriek tomu faktom ostáva, že väčšina politických otázok a to aj tých, ktoré sú nastoľované na najnižšej úrovni riadenia, nemá kontinuálnu škálu riešení, v rámci ktorej by bolo možné nájsť aritmetický priemer, ale skôr podobu diskusie o alternatívach, ktoré sa vzájomne vylučujú – buď sa škola postaví, alebo nepostaví, vzhľadom na limity rozpočtu sa realizuje oprava križovatky len v tej alebo onej časti mesta a podobne. Politický kompromis tak nevzniká na základe hľadania prieniku, ale ustúpením zo svojich názorov a akceptovaním časti predstáv politického protivníka, i keď môžeme navonok deklarovat', že sa zhodujeme v dôsledku našej spoločnej lásky k mestu, v ktorom žijeme.

Kohabitácia tak v podstate znamená, že ani primátor, ani väčšina poslancov mestského zastupiteľstva nedokážu realizovať program, s ktorým zvíťazili v svojej časti komunálnych volieb a to nastoľuje otázku zodpovednosti za výkon politickej moci na úrovni obecnej samosprávy. Kto má zásluhy za úspechy mesta a kto nesie podiel viny za prípadné zlyhanie komunálnych aktivít, ak sa na realizácii samosprávnej činnosti podieľajú primátor i mestské zastupiteľstvo? Volič má v takom prípade nezávideniehodnú pozíciu rozhodcu nesmierne dynamickej hry bez pomoci kamerových systémov a nevyhnutne sa v mnohých prípadoch stane len obeťou šikovných marketingových aktivít, pretože jeho schopnosť identifikácie miery zodpovednosti jednotlivých aktérov ostáva nutne limitovaná.

Špecifická podoba kohabitácie nastáva v prípade, ak je za primátora zvolený nezávislý kandidát. Ten je z titulu svojej nezávislosti

automaticky konfrontovaný s opozíciou v mestskom zastupiteľstve a stáva sa tak generálom bez vojska. Z hľadiska štrukturálnych vlastností nachádzame v slovenskom systéme územnej samosprávy niektoré zhodné črty s princípmi fungovania prezidentských systémov, ak teda vnímame ako relevantnú argumentáciu v duchu ústavného inžinierstva a práve príklady fungovania prezidentských systémov v Latinskej Amerike ukazujú, že ich najväčším nepriateľom sú práve od politických strán nezávislé osobnosti v prezidentskom kresle, čím sa nechceme zastávať negatívneho javu partokracie, len upozorňujeme na logické konzekvencie štrukturálneho usporiadania.

Ešte viac ako s prezidentskými systémami nachádzame v prípade priamej voľby starostov, resp. primátorov, podobnosti s inštitútom priamo voleného premiéra a nie je asi náhoda, že v súčasnom demokratickom svete nenachádzame jediný prípad krajiny, v ktorej by bol predseda vlády priamo volený, keďže je pomerne logické, že efektívna realizácia výkonnej moci môže byť zabezpečená iba za predpokladu podpory vládnej politiky parlamentnou väčšinou a na záver našich úvah sa tak nevyhnutne vynára otázka, či by podobné štrukturálne usporiadanie nemalo byť vhodné minimálne v prípade väčších miest, keď už pripustíme možnosť, že v rurálnom prostredí stranícky vyhranená politika nemá svoje opodstatnenie. Príklad Českej republiky, v ktorej je nepriama voľba starostov, resp. primátorov, zdrojom odsúdeniahodných zákulisných politických bojov, často spochybňujúcich základy demokratickej legitimity zvolených predstaviteľov, nás síce nabáda k opatrnosti, ale nami uvedené argumenty odôvodňujú potrebu minimálne akademickej diskusie na danú tému.

Literature:

- Nižňanský, V.: Spoločenský, historický a európsky kontext reformy verejnej správy na Slovensku. In: Mesežnikov, G., Nižňanský, V. (eds.): Reforma verejnej správy na Slovensku 1998 - 2002, Bratislava: IVO, 2002, 256 p., ISBN 80-88935-30-X
- Staroňová, K., Sičáková – Beblavá, E. a kol.: Verejná politika a miestna samospráva: štyri princípy spravovania, Bratislava: Ústav verejnej politiky FSEV UK, 2006, 236 p., ISBN 80-89244-13-0
- Sartori, G.: Srovnávací ústavní inženýrství. Zkoumání struktur, podnětů a výsledků, Praha: SLON, 2001, 238 p., ISBN 80-85850-94-X
- Sotolář, J.: Samospráva obce. Obecné zriadenie na Slovensku, Košice: SOTAC, 2011, 318 p., ISBN 978-80-89446-23-0
- Prusák, J., Škultéty, P. (1999): Miestna samospráva ako verejná autorita. Tvorba práva a všeobecne záväzné nariadenia obce. Rozhodovanie starostu obce v správnom konaní, Pezinok: Jaspis, 1999.
- Spišiaková, H. a kol.: Miestna samospráva – základné princípy fungovania. Sprievodca kompetenciami volených predstaviteľov miestnej samosprávy 2010 - 2014, Prešov: Asociácia vzdelávania samosprávy, 2011, 208 p., ISBN 978-80-970616-0-9

- Tuma, M.: Rozvoj ľudských zdrojov v samospráve, Martin: Združenie obcí Regionálne vzdelávacie centrum Martin, 2009, 210 p., ISBN 978-80-969737-7-4

Contact – email

jozefruzarovsky@yahoo.com