

VOLBY ZÁSTUPCOV MIESTNEJ A REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY V ČECHÁCH A NA SLOVENSKU

RICHARD BRIX - MARTIN ŠVIKRUHA

Fakulta sociálnych vied/ UCM Trnava, Slovenská republika

Abstract in original language

Rozdelenie spoločného štátu Čechov a Slovákov na začiatku deväťdesiatych rokov dvadsiateho storočia patrí medzi pertraktované témy, ktoré aj dvadsať rokov od odlúčenia oboch národov sú stále súčasťou mnohých úvah či diskusií. Problematika rozpadu Česko – Slovenska rozoberaná z rôznych hľadísk bola súčasťou mnohých analýz, pričom cieľom nášho príspevku je analýza volieb predstaviteľov samospráv v Čechách a na Slovensku. V našom príspevku priblížime samosprávny vývoj na území oboch štátov po rozpade spoločnej republiky, pričom našu pozornosť budeme venovať najmä voľbám predstaviteľov miest a obcí a taktiež vyšších územných celkov, ako na Slovensku, tak aj v Česku, kde problematika nepriamej voľby predstaviteľov samospráv a jej možná zmena je v poslednom období veľmi aktuálna. Komparáciou oboch rozdielnych spôsobov volieb predstaviteľov samospráv, teda priamej voľby uplatňujúcej sa v podmienkach Slovenskej republiky a nepriamej voľby uskutočňovanej v Českej republike sa pokúsime vymedziť pozitíva a negatíva oboch volebných spôsobov.

Key words in original language

Voľby; samospráva; priama voľba; nepriama voľba; Slovenská republika; Česká republika

Abstract

The separation of common state Czechoslovakia in the early nineteens of 20-th century has been one of the most discussed topics, which even twenty years after separation of both nations is still a part of many various reasoning and discussions. The Czecho-slovakian break-up issue were a part of many analyses from different points of view, while the object of our article is to analyse governing region representatives elections in Czech republic and Slovakia. In our article we will make a closer view on autonomus development within both states after collapse of the common republic, while paying attention on election representatives of towns and villages and also on elections of representatives of governing regions both in Slovakia and Czech republic, where is the topic of possible indirect voting system of governing representatives is highly topical in recent time. By comparison of both different ways of voting of governing representatives, thus comparing direct election used in Slovak republic and indirect election system applicated in Czech republic, we will try to emphasize positives and negatives of both election systems.

Key words

elections, an autonomy, direct elections, indirect elections, Slovak republic, Czech republic

1. VÝVOJ A POSTAVENIE MIESTNEJ A REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU A V ČESKU

Samosprávny vývoj v oboch krajinách, teda na Slovensku a v Česku bol veľmi podobný, keďže dlhé obdobie obe krajiny koexistovali v spoločnom štátnom zväzku. Reforma verejnej správy na Slovensku, ktorej súčasťou bola aj reforma územnej samosprávy prebiehala prakticky nepretržite od zmeny režimu, pričom až do rozdelenia republiky v roku 1992 bol v oboch krajinách identický vývoj. V období po páde komunistického režimu upravovali organizáciu miestnej štátnej správy a miestnej samosprávy zákony jednotlivých národných rád, keďže to nebolo predmetom federálnej ústavy. Postupne sa situácia v spoločnom štáte vyvinula tak, že Federálne zhromaždenie Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky dňa 25. novembra 1992 schválilo ústavný zákon č. 542/1992 Zb. o zániku Českej a Slovenskej Federatívnej republiky. Na základe tohto zákona teda 1. januára 1993 zaniklo Česko – Slovensko a pôsobnosti orgánov federácie sa presunuli na nástupnícké štáty, ktorými sa stala Česká republika a Slovenská republika.¹ 1. Septembra 1992 bola prijatá Ústava Slovenskej republiky zákonom č. 460/1992 Zb., v ktorej okrem iného bolo venované miesto aj základnej štruktúre orgánov verejnej správy, pričom zákon, ktorý sa dotýkal obcí bol zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ktorý určil nové postavenie obcí v rámci štátu po zmene politického režimu.

Obce a mestá fungovali do roku 1990 pod štátom a ich činnosť bola podrobovaná kontrole zo strany nadriadených okresných a krajských národných výborov. Zákonom o obecnom zriadení nadobudli obce a subjekty vlastnú právnu subjektivitu, nadobudli majetok s ktorým mohli samostatne zaobchádzať a právomoci, ktoré mohli samostatne vykonávať. Postupne nastalo posilňovanie právomocí územnej samosprávy, čo sa prejavilo v roku 2001, keď bola zriadená druhá úroveň územnej samosprávy v podobe vytvorenia vyšších územných celkov. V tomto období prebehla celková reforma verejnej správy, ktorej súčasťou bolo premiestnenie veľkého súboru právomocí zo štátu na územnú samosprávu a vytvorenie nového modelu jej financovania. V dôsledku posilňovania územnej samosprávy dochádzalo k oslabovaniu centrálnej vlády, čo sa prejavilo okrem

¹ Pozri MESEŽNIKOV, G. – NIŽŇANSKÝ, V. 2002: *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998-2002. SÚVISLOSTI, AKTÉRI, VOĽBY*. Bratislava: IVO, 2002

iného zrušením okresných úradov. Postupnými novelizáciami zákonov upravujúcich vzťahy orgánov samosprávy dochádzalo tiež k posilňovaniu právomocí ich výkonných orgánov. Takýmto zákonom bol zákon č. 334/2007, ktorým sa menil a dopĺňal zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov a dopĺňal zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov² a najnovšie tiež zákon č. 102/2010 Z. z.³, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Výkon samosprávnych jednotiek na krajskej úrovni na Slovensku bol od začiatku 90. rokov chýbajúcim článkom v systéme verejnej správy. Zákon o obecnom zriadení z roku 1990 definoval samosprávu len na miestnej úrovni. Následné zmeny prišli až v roku 1996, kedy síce vzniklo 8 krajov, no boli len akousi predĺženou rukou štátneho mocenského aparátu. Vývoj regionálnej samosprávy sa na Slovensku začína datovať od roku 2001. Koncepcia reformy verejnej správy, jej decentralizácia a modernizácia sa uskutočňovala pod vedením splnomocnenca vlády Viktora Nižňanského. Napriek vládnej zhode pre model usporiadania 12 vyšších územných celkov, nestabilita vtedajších koalíčných strán umožnila presadiť pozmeňujúci návrh HZDS, ktorým sa schválil model 8+8. Na rozdiel od Českej republiky kde vznikli kraje, na Slovensku bol prítomný terminologický chaos o názve pre tieto územno-správne jednotky. V histórii sa na území SR vyskytovali hradstvá či španstvá, uvažovalo sa o župách. Napriek tomu sa schválilo pomenovanie „vyššie územné celky“. Zaujímavosťou je že niektoré právne normy hovoria o VÚC, iné zase o samosprávnych krajoch. Spolu s modernizáciou bola hlavným prvkom reformy verejnej správy jej decentralizácia. Táto sa uskutočňovala v postupných etapách od decentralizácie moci, kompetencií až po decentralizáciu majetku a financií. Práve finančná časť tejto reformy bola (a stále je) jedným z najväznejších problémov, ktoré sa v procese zmien vyskytli. V rámci legislatívneho rámca boli rozhodujúce tieto zákony:

- Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov
- Zákon o voľbách do samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku. 333/2001
- Zákon o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky. 416/2001 Z. z.

„Vyšší územný celok zakotvuje Ústava SR v čl. 64 ako jeden z územnosprávnych, samosprávnych a správnych celkov SR, ktoré

² Pozri LÁŠTIC, E. 2010: Územná samospráva. Učebný text 1. Vydanie. Bratislava: Univerzita Komenského, 2010.

³ Táto novela zákona o obecnom zriadení, ktorá bola prijatá v parlamente v marci 2010 posilnila pozíciu starostu v obci voči zastupiteľstvu.

tvoria územnú samosprávu (druhým, základným prvkom je obec). Zákon v úvode hovorí, že vyšší územný celok je samosprávny kraj.⁴

„Kompetencie samosprávnych krajov na Slovensku sú pomerne rozsiahle no často výrazne limitované nedostatkom finančných prostriedkov na ich realizáciu. „Pôsobnosť územnej samosprávy vychádza z ústavného rámca, z usporiadania vzťahov medzi troma úrovňami verejnej správy (štát, kraj, obec) v rámci schválenej koncepcie decentralizácie verejnej správy a z dodržania princípov efektívneho rozdelenia politickej zodpovednosti.“⁵

Medzi najdôležitejšie okruhy kompetencií slovenských samosprávnych krajov patria:

- Kompetencie v oblasti stredného školstva, zdravotníctva, sociálnych vecí, kultúry
- Hromadná doprava, cesty 2. a 3. Triedy
- Regionálny rozvoj
- Územné plánovanie
- Záväzná nariadenia, referendum

„Do pôsobnosti zastupiteľstva spadajú najdôležitejšie kompetencie ako rozpočet, rozhodovanie zásadných otázok rozvoja územného obvodu kraja či rozhodovanie o väčších majetkovoprávných transakciách kraja. Zastupiteľstvo kraja má rovnako právo podať parlamentu návrh zákona⁶.“ Medzi najvýraznejšie kompetencie českých regionálnych samosprávnych celkov patrí:

- oblasť dopravy
- oblasť zdravotníctva a sociálnej starostlivosti
- oblasť školstva
- oblasť územného plánovania a pamiatkovej starostlivosti

V Českej republike bola prijatá ústava 16. decembra 1992, pätnásť dní pred zánikom federácie. Nová Ústava ČR sa výrazne zaoberala problematikou územnej samosprávy, kde podrobne a dôkladne upravuje túto problematiku v porovnaní s predošlou federálnou ústavou. V ústave bolo stanovené, že republika sa člení na obce, ktoré sú základnými územnými samosprávnymi celkami a vyššie územné samosprávne celky (VÚSC), ktorými sú krajiny alebo kraje a to aký

⁴ Zákon č.302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov

⁵ NIŽŇANSKÝ, V 2005. *Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu (1995-2005)*, Bratislava: Považská tlačiareň s.r.o. pre Úrad vlády SR, Kancelária splnomocnenca pre decentralizáciu verejnej správy, 2005,s.188

⁶ VODIČKA, K.- CABADA, L. *Politický systém Českej republiky. Historie a súčasnosť*, Praha,2003, s.310

názov si vyberie ponechal na zastupiteľstve VÚSC7. Ako možno vidieť v porovnaní so Slovenskom v Česku nastala dvojkoľajnosť územnej samosprávy omnoho skôr vlastne ihneď po vzniku samostatnej republiky, kdežto na Slovensku ako sme už uviedli v predošlej podkapitole boli zriadené vyššie územné celky až v roku 2001 s účinnosťou od roku 2002.⁸

Diskusie o forme a usporiadaní krajov v Českej republike boli prítomné od počiatku 90 rokov. O vytvorení regionálnej či zemskej úrovne sa v Československu začalo uvažovať ihneď po zrušení krajských národných výborov, ktoré zanikli k 31. Decembru 1990. „Pri koncipovaní Ústavy ČR do nej český zákonodarca včlenil pasáž o tom, že bude zriadená regionálna samospráva. Tieto jednotky sú v Ústave pomenované ako vyššie územné samosprávne celky.“⁹ Okrem krajského usporiadania bol spočiatku v hre aj model „zemský“. Tento počítal so zriadením 5 zemí (pražskej, východočeskej, západočeskej, moravskej a slezskej). Neskôr sa odborná diskusia viedla smerom k zriadeniu českých krajov. Existovalo viacero modelov zriadenia, postupne sa uvažovalo najmä o variantoch zriadenia 9 alebo 14 krajov. Časový sklz tak v Česku ako aj na Slovensku bol spôsobený najmä politickou (ne) vôľou decentralizovať moc smerom k občanovi. České regionálne samosprávne jednotky existujú od 1.1.2000 kedy zákon o krajoch nadobudol účinnosť. V rámci legislatívneho balíka zákonov patrili medzi kľúčové tieto:

- ústavný zákon č. 347/1997 Zb, “o vytvorení vyšších územných samosprávnych celkov“ a o zmene ústavného zákona České národnej rady č. 1/1993 Zb.
- zákon č. 129/2000 Zb. o krajoch
- zákon č. 176/2001 Zb. týkajúci sa zmien názvov českých krajov

Dôležitým zákonom pre reálnu existenciu krajov bol spomenutý zákon č. 129/2000 Zb. Právny rámec novej koncepcie územnej samosprávy sa zaoberal aj hospodárením územných samospráv. 12. novembra 2000 sa konali prvé voľby do krajských zastupiteľstiev, čím nadobudli účinnosť zákony o obciach a krajoch, čím bola dokonaná výstavba dvojestupňovej úrovne samosprávy. Zavedený model verejnej správy na krajskej úrovni mal aj negatíva. Od svojho počiatku, teda od 1.1. 2001 nebolo zabezpečené dostačujúce finančné pokrytie, keď až do konca roku 2004 boli dotované zo štátneho rozpočtu. Tento model mal

⁷Tento nie moc ideálny stav sa dočkal zmeny po piatich rokoch, počas obdobia druhej koalície vlády, keď český parlament prijal 3. decembra 1997 ústavný zákon č. 347/1997 Zb., o vytvorení vyšších územných samosprávnych celkov, ktorý bol zároveň prvou zmenou ústavy a bolo ním stanovené, že VÚSC sú kraje a bola zrušená možnosť určenia názvu zastupiteľstvom VÚSC. (Pomahač – Vidláková, 2002)

⁸ Pozri POMAHAČ, R. – VIDLÁKOVÁ, O. 2002: *Veřejná správa*. Praha: C. H. Beck, 2002

⁹ ŠARADÍN, P. 2006: *Krajské volby v České republice. Priestor pre úpravu hlasovacích lístkov*, Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2006, s.7

na svedomí vyostrenie vzťahov medzi štátom a krajinami, keď boj medzi nimi prebiehal na úrovni kompetenčnej aj politickej. Ďalším negatívom bola nepripravenosť koordinácie aktivít štátu a krajov a v neposlednom rade tiež výrazný nárast počtu úradníkov.¹⁰

Čo sa týka úpravy postavenia miest a obcí, túto problematiku upravuje zákon č. 128/2000 o obciach (obecnom zriadení). Druhá fáza územnosprávnej reformy súvisela s procesom decentralizácie na okresnej úrovni. Okresy ako správne jednotky a ich orgány mali v českej verejnej správe dlhú tradíciu a po roku 1989 boli veľmi funkčným článkom verejnej správy. Aj napriek tomu boli zrušené zákonom č. 320/2002 Zb., ku koncu roka 2002. Keďže poslanci v Snemovni odhlasovali zmiešaný systém na úrovni krajov a obcí, správu na úrovni okresov taktiež prevzali orgány samosprávy. Boli vytvorené tzv. obce tretieho typu s rozšírenou pôsobnosťou, ktoré štát poveril výkonom štátnej správy i pre obce v ich správnom obvode, pričom hlavným argumentom bolo, že správa sa tak viac priblíži občanovi. Problém nastal tiež s určením statusu obce tzv. tretieho typu, keď napokon bol tento status pridelený až 205 obciam. Výsledkom jednaní o tejto problematike bolo prijatie zákona č. 314/2002 Zb. o stanovení obcí s povereným obecným úradom a stanovenie obcí s rozšírenou pôsobnosťou. Súčasťou legislatívnych opatrení boli tiež novelizácie zákona o obciach, krajoch a iné.¹¹ So zavedením obcí tretieho typu vyvstávali aj problémy, keď hrozila destabilizácia systému správy a jeho výkonu, najmä v personálnej oblasti. Ďalším z problémov respektíve nedostatkom bol fakt, že štát nepokryl všetky náklady výkonu prenesenej pôsobnosti, keď nepokrytých zostávalo asi 5 až 15 % výdajov, ktoré musela obec hradiť zo zdrojov určených na zabezpečenie potrieb občanov.¹² Zvolená reforma verejnej správy nemala doriešený vzťah medzi krajskou a miestnymi samosprávami. Ako sme sa už zmienili, hoci vzťah medzi nimi nie je hierarchický, zmiešaný model smeroval k tomu, že krajská samospráva bola vnímaná ako nadriadená a tiež vznikol problém s určením obcí tretieho typu. Aj napriek týmto nedostatkom bolo dôležité, že táto reforma verejnej správy úspešne prebehla.¹³

¹⁰ Pozri VALEŠ, L. a kol. 2006: *Politologické aspekty verejnej správy*. Plzeň: Aleš Čenek, 2006

¹¹ Pozri tamtiež

¹² Pozri VÁŇA, L. 2004: *Náklady na výkon prenesenej pôsobnosti*. In: VOŠTRÁ, L. – GROSPÍČ, J. 2004: *Reforma verejnej správy v teorii a praxi*. Plzeň: Aleš Čenek, 2004.

¹³ Pozri VALEŠ, L. a kol. 2006: *Politologické aspekty verejnej správy*. Plzeň: Aleš Čenek, 2006

2. VOLEBNÉ SYSTÉMY VO VOLBÁCH DO ORGÁNOV "KRAJOV" V ČESKEJ REPUBLIKE A NA SLOVENSKU

Poslancom regionálneho zastupiteľstva na Slovensku môže byť občan ktorý ma právo voliť, má trvalý pobyt v obci, ktorá spadá do územia daného obvodu. Členovia zastupiteľstiev oboch krajín sú volení tajne na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva. Funkčné obdobie v oboch krajinách je 4- ročné. Za predsedu samosprávneho kraja môže byť zvolený ten, kto má právo voliť a v deň konania volieb má 25 rokov. Prekážky volebného práva sú uvedené v príslušných volebných zákonoch.¹⁴ V Českej republike sa predseda kraja tzv. „hetjman“ nevolí priamo občanmi ale zvoleným zastupiteľstvom. Vo voľbách do regionálnych parlamentov sa utvárajú jedno a viacmandátové volebné odvody, ktoré kopírujú okresy Slovenskej republiky. V Čechách sa utvára 13 volebných viacmandátových obvodov. Celkovo sa v krajských voľbách prerozdeľuje 675 mandátov. V časti volieb predsedov VÚC sa utvárajú jednomandátové volebné obvody. Politické strany a hnutia sú oprávnené podávať kandidačné listiny do volieb zastupiteľstiev najneskôr do 40 dní od začiatku volieb. Na voľbách môžu participovať aj nezávislí kandidáti. Počet podpisov potrebných na zaregistrovanie nezávislého kandidáta pre voľby do zastupiteľstva je determinovaný veľkosťou okresu a začína pri čísle 400 podpisov. Podmienkou kandidovania je len trvalý pobyt v obci. Za určitých okolností môže byť kandidatúra odmietnutá. Právna úprava z hľadiska podávania kandidátok je rovnaká ako pri voľbe zastupiteľstva. Pre nezávislých uchádzačov platí podmienka získania min 1000 podpisov obyvateľov. Slovenská republika využíva pri voľbách regionálneho charakteru väčšinový volebný systém, kde na druhej strane v Českej republike sa používa systém pomerného zastúpenia prostredníctvom viazaných kandidátok. Volebná kampaň je neodmysliteľnou súčasťou procesu volieb. V zákone je upravený jej začiatok a koniec. Zákonné vymedzenie dĺžky kampane bolo podrobené diskusii a aj úvahám o jej zrušení. Dokazovanie porušenia pravidiel volebnej kampane je často krát viac než náročné. Diskusie hodnou otázkou zostáva taktiež či je potrebné obmedziť kampaň, vymedzením časového horizontu. Vo voľbách do krajských parlamentov sa uplatňuje systém neobmedzeného hlasovania. Je to špecifický typ väčšinového modelu. Využíva sa v krajinách ako Laos, Kuvajt či Sýria. Poslancom VÚC sa stávajú tí kandidáti, ktorí získali v danom volebnom obvode najviac hlasov. Zákon upravuje aj patovú situáciu, kedy dvaja kandidáti získajú rovnaký počet hlasov. Predsedom VÚC na 4 roky sa stáva ten kandidát, ktorý v prvom kole získal nadpolovičnú väčšinu odovzdaných platných hlasov. Ak sa tak nestane v prvom kole, nasleduje druhá časť volebného aktu. Do druhého kola potom postupujú dvaja s najvyšším počtom hlasov v prvom kole. V ňom sa stáva víťazom uchádzač ktorému stačí na výhru relatívna väčšina odovzdaných hlasov. Aj tu môže nastať neriešiteľná situácia. V prípade že obaja potenciálni župani získajú rovnaký počet hlasov,

¹⁴ Ide o pozbavenie spôsobilosti na právne úkony, výkon odňatia trestu slobody a pod.

vypisujú sa nové voľby. Medzery v slovenskej zákone o voľbách do VÚC sa nachádzajú napr. neumožnením voľby pre občanov SR nachádzajúcich sa v zahraničí. Táto voľba na rozdiel od parlamentných volieb nie je Slovákom nachádzajúcim sa v deň volieb mimo územia SR umožnená.¹⁵

Východiskom z tejto situácie by mohlo byť v zvýšení kompetencií okrskových a obvodných komisií, ktoré by mohli distribuovať jednotlivé hlasovacie lístky občanom do zahraničia podľa ich trvalého bydliska.

V rámci organizačnej štruktúry je najmarkantnejším rozdielom v systéme voľby orgánov zastupiteľstiev spôsob voľby predsedu zastupiteľstva- župana resp. českého „hejtmana“. Kým slovenský šéf kraja je volený priamo ľuďom, ten český je volený zastupiteľstvom príslušného kraja. Do akej miery je voľba predsedu kraja opodstatnená je predmetom diskusií, nakoľko podstatnejšie pri schvaľovaní všeobecne záväzných nariadení je regionálne zastupiteľstvo. Na obranu postu predsedu VÚC môže slúžiť prvok väčšej legitimity. Táto legitimita však je veľmi diskutabilná nakoľko účasť na voľbách v tomto type volieb býva pravidelne extrémne nízka. „Hejtman“ tak získava legitimitu poslancov na rozdiel od legitimity ľudu. V rámci nekonfliktného fungovania tak môže pôsobiť stabilnejšie, nakoľko politické pozadie má podobné ako väčšina zastupiteľstva.

3. POSTAVENIE PREDSTAVITEĽOV MIESTNEJ (OBECNEJ) SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU A V ČESKU

Na základe Ústavy Slovenskej republiky, podľa článku 69 sú tvorené orgány obce obecným zastupiteľstvom a starostom. Funkčné obdobie oboch zložiek obce je stanovené na štyri roky. Ako ďalší orgán, ktorý je obec povinná zriadiť vymedzuje zákon o obecnom zriadení obecného kontrolóra. Ostatné orgány medzi ktoré patria rada, prednosta či komisie zastupiteľstva, ktoré je možné zriadiť podľa potreby upravuje zákon, pričom je nevyhnutné brať ohľad na veľkosť obce, náročnosť správy či politickú skladbu zastupiteľstva (Láštic, 2010). Postavenie starostu a obecného zastupiteľstva funguje na báze nezávislosti, čo znamená, že každá z nich má svoje vlastné právomoci a nejde medzi nimi o vzťah nadriadenosti a podriadenosti. Zastupiteľstvo však môže obmedziť pôsobenie starostu jasným nastavením pravidiel ich kooperácie, napríklad určením zásad hospodárenia a nakladania s majetkom obce alebo pri schvaľovaní obecného rozpočtu. V oblastiach, v ktorých neukladá zákon právomoci zastupiteľstvu vykonáva vo všetkých sférach právomoci starosta.¹⁶ Ako vyplýva zo zákona o obecnom zriadení, tak starosta je predstaviteľom obce a najvyšším výkonným orgánom, ktorý sa

¹⁵ Zákon č. 303/2001 Z. z. o voľbách do samosprávnych krajov a o doplnení občianskeho súdneho poriadku

¹⁶ Pozri zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, § 13

podieľa na správe obce.¹⁷ Svoju funkciu vykonáva starosta ako verejnú a je v centre diania v konkrétnej obci neustále. Avšak v prípade obecného zastupiteľstva je situácia odlišná, pretože členovia tohto orgánu vykonávajú poslanceckú funkciu popri inej profesii. Pokiaľ v obci nie sú zriadené ďalšie orgány ako rada či poslancecké komisie, môže nastať stav, že poslanec sa zaoberá obecnou problematikou len na zasadnutiach obecného zastupiteľstva, ktoré ma za úlohu starosta zvolávať aspoň raz za tri mesiace ako to plynie z novely zákona o obecnom zriadení 102/2010 Z.z., pričom až do tejto novelizácie bola lehota zvolania zasadnutia obecného zastupiteľstva stanovená na dve mesiace.¹⁸ Starosta teda zvoláva a vedie zasadanie obecného zastupiteľstva a obecnej rady a podpisuje nimi prijaté uznesenia, čím môže pozastaviť rozhodnutia zastupiteľstva, pokiaľ nepodpíše jeho uznesenia. Zároveň zastupuje obec navonok vo vzťahu k štátnym orgánom, fyzickým i právnickým osobám. Starosta je tiež štatutárnym orgánom v majetkovoprávnych vzťahoch obce a pracovnoprávnych vzťahoch zamestnancov obce.¹⁹ Do obdobia poslednej novely zákona o obecnom zriadení uskutočnenej v roku 2010 mal pri výkone štátnej správy starosta postavenie správneho orgánu. Od apríla 2010 došlo k zmene, odkedy starostovo privilégium stať sa správnym orgánom prešlo na obecnú radu. Starosta môže určité svoje právomoci delegovať na zamestnancov obce. Ide o rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy, ktoré starosta poveruje písomne, pričom zamestnanec obce následne rozhoduje v medziach tohto písomného rozhodnutia²⁰. O opravnom rozhodnutí voči uzneseniu starostu v rámci preneseného výkonu štátnej správy rozhoduje orgán štátnej správy, avšak o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu v oblasti samosprávy rozhoduje súd. Svojho zástupcu si starosta vyberá spomedzi členov zastupiteľstva, ktoré následne volí zástupcu starostu a môže ho tiež odvolať. Na základe novej úpravy môže starosta do šesťdesiatich dní od zloženia sľubu poveriť zastupovaním zástupcu a keď tak neučiní bude zástupca zvolený obecným zastupiteľstvom. V prípade, že mandát starostu je ukončený, až do zvolenia nového starostu ho zastupuje zástupca.²¹

Z právneho hľadiska je postavenie starostu v Českej republike ako orgánu obce sformované v zákone o obciach. V porovnaní s ostatnými obecnými orgánmi je rozsah právomocí vytýčený týmto zákonom, týkajúci sa starostu obce omnoho kratší. Dôvodom je fakt, že síce verejnosť vníma starostu ako orgán so širokými právomocami v skutočnosti to tak úplne nie je, pretože starosta má presne určené

¹⁷ Pozri tamtiež, § 10

¹⁸ Pozri LÁŠTIC, E. 2010: Územná samospráva. Učebný text 1. Vydanie. Bratislava: Univerzita Komenského, 2010.

¹⁹ Pozri zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, § 13

²⁰ Pozri zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, § 13

²¹ Pozri tamtiež, § 13b

právomoci kedy môže rozhodovať samostatne. Rozsah týchto právomoci ho radí do pozície prvého medzi rovnými.²²

Starosta zastupuje obec navonok, čo z neho čini štatutárny orgán obce. Rozhodovacie právomoci starostu sú však výrazne obmedzené a závisia od schválenia obecnou radou alebo obecným zastupiteľstvom inak sú neplatné. Výraznejšie rozhodovacie právomoci má starosta v prípade obcí kde sa nevolí obecná rada, pretože v tomto prípade plní starosta funkciu starostu a obcej rady v jednej osobe a preberá aj jej právomoci. Starosta disponuje právomocami ako aj ostatní členovia obecného zastupiteľstva.

4. VOĽBA PREDSTAVITEĽOV MIESTNEJ (OBECNEJ) SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU A V ČESKU

Voľba starostu respektíve primátora je obsiahnutá v zákone č. 346/1990 Zb., o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov²³. Starosta (primátor) je volený na štvorročné obdobie priamo obyvateľmi obce, ktorý majú na jej území trvalý pobyt, na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním. Starostom obce respektíve primátorom mesta môže byť zvolený volič, u ktorého nenastali prekážky vo výkone volebného práva²⁴ a najneskôr v deň volieb dosiahol 25 rokov²⁵. Kandidát na starostu (primátora) musí mať trvalý pobyt v obci (meste) kde kandiduje. Pre voľby na tejto úrovni sa používa jednokolový systém relatívnej väčšiny, čo v praxi znamená, že zvíťazí kandidát s najvyšším počtom hlasov. Ak by nastal prípad rovnosti hlasov, konajú sa nové voľby. Kandidátne listiny môžu podávať politické strany samostatne alebo spoločne, avšak môže uviesť len jedného kandidáta. Kandidovať môžu aj nezávislí kandidáti, ktorí musia svoju kandidatúru podložiť petíciou so stanoveným počtom podpisov voličov.²⁶

Na základe slovenskej právnej úpravy vyplývajúcej zo zákona o obecnom zriadení môže zastupiteľstvo obce vyhlásiť referendum o odvolaní starostu²⁷, pokiaľ o to požiada aspoň 30% oprávnených

²² Pozri HORZINKOVÁ, E. – NOVOTNÝ, V. 2010: Základy organizace veřejné správy v ČR. 2. Upravené vydání. Plzeň: Aleš Čenek, 2010

²³ Horvath, P. 2007: Politický systém Slovenskej republiky. 1. vydanie Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Filozofická fakulta, katedra politológie, 2007.

²⁴ Medzi tieto prekážky patrí výkon trestu odňatia slobody, zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany zdravia ľudí, výkon základnej vojenskej služby alebo zdokonaľovacej služby či pozbavenie alebo obmedzenie spôsobilosti na právne úkony (§ 2, zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí).

²⁵ Pozri zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí, § 4

²⁶ Pozri zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí, § 21

²⁷ Aby bolo hlasovanie občanov o odvolaní starostov(primátorov) platné, musí sa ho zúčastniť minimálne polovica oprávnených voličov.

voličov. Starosta môže byť odvolaný na základe presne vymedzených skutočností, ktorými sú opakované zanedbávanie povinností, porušovanie právnych predpisov a nespôsobilosť vykonávať funkciu po dobu minimálne pol roka.

Na rozdiel od Slovenskej republiky nie je starosta v Česku volený priamo, ale nadpolovičnou väčšinou zvoleného obecného zastupiteľstva²⁸. Funkčné obdobie zastupiteľstiev obcí je štvorročné. Voľby do zastupiteľstiev obcí sa uskutočňujú na základe všeobecného, rovného, priameho volebného práva tajným hlasovaním na základe zásad pomerného zastúpenia.²⁹ Prebiehajú počas dvoch dní vo všetkých obciach, mestách, mestách so zvláštnym postavením, hlavnom meste Prahe, mestských obvodoch a mestských častiach. Aktívnym volebným právom disponuje občan obce so štátnym občianstvom Českej republiky, ktorý najneskôr v druhý deň volieb dovŕšil osemnásť rok života a je prihlásený k trvalému pobytu v obci, meste alebo v hlavnom meste Prahe. Čo sa týka pasívneho volebného práva, členom zastupiteľstva obce môže byť zvolený každý volič, ktorý disponuje zároveň aktívnym volebným právom. Kandidát na starostu musí mať štátne občianstvo ČR. Akt voľby starostu sa uskutočňuje na ustanovujúcom zasadnutí novozvoleného zastupiteľstva. Starosta je tak volený z radov obecného zastupiteľstva, pričom funkcia starostu ho zároveň zaraďuje k členom obecnej rady. Vo svojej funkcii zostáva aj po ukončení svojho funkčného obdobia do momentu zvolenia nového starostu. Počas výkonu funkcie je možné odvolať starostu a zvoliť nového. Pokiaľ je starosta počas volebného obdobia odvolaný, stráca zároveň svoje členstvo v obecnej rade. Starosta je za svoj výkon zodpovedný zastupiteľstvu. Rovnako môže nastať situácia kedy, miesto doterajšieho starostu zaujme člen z obecnej rady, pričom toto voľné miesto môže obsadiť práve starosta.

V Českej republike prebieha už dlhé obdobie rozsiahla diskusia na tému zavedenia priamej voľby starostov obcí (miest). Táto iniciatíva napokon priniesla svoje ovocie, keď vláda Petra Nečasa začiatkom tohto roka schválila priamu voľbu starostov, ale len v niektorých obciach, konkrétne v menších obciach, ktoré nedisponujú obecnou radou. Postupom času a v prípade osvedčenia sa tohto ťahu možno očakávať, že diskusia o zavedení priamej voľby predstaviteľov miestnej úrovne samosprávy bude opäť otvorená s možnosťou jej zavedenia celoplošne a nielen v prípade menších obcí. V prospech priamej voľby poukazujúc na príklad Slovenskej republiky môžeme uviesť výraznejšiu kontrolu zo strany obyvateľov, ktorý majú možnosť odvolať starostu, keďže sú starostovia (primátori) v dôsledku priamej voľby zodpovední za výkon svojej funkcie priamo občanom na rozdiel od Česka, kde je starosta zodpovední za svoj výkon obecnému zastupiteľstvu, ktoré ho volí zo svojich radov. Zároveň sa

²⁸ Voľby do zastupiteľstiev obcí upravuje zákon č. 491/2001 o voľbách do zastupiteľstiev a o zmene niektorých zákonov.

²⁹ Zákon č. 491/2001 o voľbách do zastupiteľstiev a o zmene niektorých zákonov, § 2.

v prípade priamej voľby starostov a z toho vyplývajúcich právomocí javí správa obce ako pružnejšia. Priama voľba tiež podporuje intenzívnejšie spojenie občanov s obcou, ktorí tak nadobudnú skôr pocit, že môžu niečo ovplyvniť a nie je im výkon najnižšej úrovne samosprávy tak vzdialený ako v prípade nepriamej voľby. Na druhej strane však priama voľba obsahuje aj isté riziká, keď vnútorná kontrola činnosti starostu nepodlieha ani zastupiteľstvu či hlavnému kontrolórovi. V prípade priamej voľby je veľmi častým javom aj vznik neriešiteľných situácií v dôsledku nezájmu o spoluprácu medzi starostom a obecným zastupiteľstvom, čo sa stáva najmä v prípadoch keď sú oba orgány z iného politického spektra. Či už priama alebo nepriama voľba na úrovni miestnej (obecnej) alebo regionálnej, obe majú svoje pozitíva a tiež aj negatíva, ktoré závisia od rôznych faktorov a je na posúdení kompetentných, ktorý spôsob voľby je pre danú krajinu väčším prínosom.

Literature:

CABADA, L. - VODIČKA, K. 2007. Politický systém České republiky: Historie a současnost. Praha: Portál s.r.o, 2003. 352 s. ISBN 80-7178-718-3

HORVATH, P. 2007: Politický systém Slovenskej republiky. 1. vydanie Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Filozofická fakulta, Katedra politológie, 2007. 137 s. ISBN 978-80-89220-84-7

HORZINKOVÁ, E. – NOVOTNÝ, V. 2010: Základy organizace veřejné správy v ČR. 2. Upravené vydání. Plzeň: Aleš Čenek, 2010. 233 s. ISBN 978-80-7380-263-9

LÁŠTIC, E. 2010: Územná samospráva. Učebný text 1. Vydanie. Bratislava: Univerzita Komenského, 2010. 98 s. ISBN 978-80-223-28227-2

MESEŽNIKOV, G. – NIŽŇANSKÝ, V. 2002: Reforma verejnej správy na Slovensku 1998-2002. SÚVISLOSTI, AKTÉRI, VOĽBY. Bratislava: IVO, 2002, 253 s. ISBN 80-88935-30-X.

NIŽŇANSKÝ, V. 2005. Decentralizácia na Slovensku : Bilancia nekonečného príbehu (1995-2005). Bratislava: Považská tlačiareň, s.r.o., 2006. 431 s. ISBN 80-969447-1-1

POMAHAČ, R. – VIDLÁKOVÁ, O. 2002: Veřejná správa. Praha: C. H. Beck, 2002. 290 s. ISBN 80-7179-748-0.

ŠARADÍN, P. 2006. Krajské voľby v České republice: Priestor pre úpravu hlasovacích lístkov. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2006. 259 s. ISBN 80-244-1555-0

VALEŠ, L. a kol. 2006: Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Aleš Čenek, 2006. 246 s. ISBN 80-7380-010-1.

VÁŇA, L. 2004: Náklady na výkon přenesené působnosti. In: VOSTRÁ, L. – GROSPICĚ, J. 2004: Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. 406 s. ISBN 80-86473-71-6.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení

Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí

Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov

Zákon č. 303/2001 Z. z. o voľbách do samosprávnych krajov a o doplnení občianskeho súdneho poriadku

Zákon č. 491/2001 o voľbách do zastupiteľstiev a o zmene niektorých zákonov

Contact – email

richard.brix@gmail.com

martin.svikruha@gmail.com