

Nefunkčná obec – progres alebo ďalšie problémy?

Igor Palúš *

DOI: <https://doi.org/10.24040/sap.2020.7.2-3.108-117>

Abstrakt:

PALÚŠ, Igor: *Nefunkčná obec – progres alebo ďalšie problémy?* Autor hodnotí inštitút nefunkčnej obce v kontexte jeho prepojenia s právom obce na samosprávu. Poukazuje na problémové miesta legislatívneho zakotvenia daného inštitútu, ktoré ho značne relativizujú z hľadiska jeho možného využitia. Autor sa prihovára za komplexné riešenie problému v podobe komunálnej reformy opierajúcej sa o teoretické poznatky verejnej moci (územnej samosprávy), skúsenosti iných štátov Európskej únie a potreby slovenských obecných samospráv.

Kľúčové slová:

právo obce na samosprávu, nefunkčná obec, komunálna reforma

Dysfunctional Municipality – Progress or Further Problems?

Abstract:

PALÚŠ, Igor: *Dysfunctional Municipality – Progress or Further Problems?* The author evaluates the institute of a dysfunctional municipality in the context of its connection with the municipality's right to self-government. He points out the problems of legislative establishment of the given institute, which considerably relativize it in terms of its possible use. The author advocates a comprehensive solution of the problem in the form of a communal reform based on theoretical knowledge of public power (territorial self-government), experience of other European Union states and the needs of Slovak municipal self-governments.

Key words:

municipality's right to self - government, dysfunctional municipality, communal reform

Úvod

Za základ územnej samosprávy určuje Ústava Slovenskej republiky – podobne ako ústavy ďalších demokratických štátov – obec. Takéto ústavné zakotvenie má niekoľko dôvodov a súvislostí. Predovšetkým sa týmto vyjadrením zvyrazňuje priamy a tesný vzťah (blízkosť) obce k jej obyvateľom, ktorí sú zdrojom verejnej moci v miestnych podmienkach, a od vôle ktorých odvádzajú svoje postavenie orgány obce – obecné zastupiteľstvo a starosta obce. Existujú názory, podľa ktorých význam obecného zriadenia a jeho demokratické fungovanie má niekedy väčšiu dôležitosť

* Prof. JUDr. Igor Palúš, CSc., Slezská univerzita v Opavě, Fakulta veřejných politik.

ako fungovanie a organizácia verejnej moci na vyšších stupňoch.¹ Povedané slovami A. Merkla „obec má vždy úradné kompetencie a je povinná ich vykonávať.“² Dobré fungovanie obecnej samosprávy vedie k správe účinnej a občanovi blízkej, čo je hlavným predpokladom jej efektívnosti.

História československej, resp. slovenskej štátnosti potvrdzuje, že pôsobenie obcí ako samostatných jednotiek preukázalo veľkú stabilitu v spravovaní záležitostí, ktoré im boli zverené. Obce majú aj v súčasnej dobe, pri vynaložení vlastného úsilia a pri vytvorení potrebných legislatívnych a finančných podmienok zo strany štátu, predpoklady k dosiahnutiu nielen stability v prístupoch a realizácii samosprávy (i preneseného výkonu štátnej správy), ale aj predpoklady – čo je veľmi dôležité – k dosahovaniu stability výsledkov. Obce predstavujú prvok medzi občianskou spoločnosťou a demokratickým štátom, pričom táto ich pozícia má schopnosť do budúcnosti ovplyvniť nielen charakter územnej samosprávy, ale aj povahu spoločnosti.

Z uvedeného vyplýva, že obec nie je len základom územnej samosprávy, ale predstavuje dôležitú súčasť stability a rozvíjania demokratického a právneho štátu. V súlade s tým by štát mal venovať právnomu postaveniu obcí zásadnú pozornosť opierajúcu sa o najnovšie poznatky právnej vedy, osobitne teórie územnej samosprávy, skúseností iných štátov Európskej únie, hlavne však štátov V4, ako aj potreby obecných samospráv v Slovenskej republike. Z pohľadu týchto skutočností sa pokúsime v ďalšej časti príspevku analyzovať inštitút tzv. nefunkčnej obce, ktorý do prostredia obecnej samosprávy zaviedla jedna z noviel zák. č. 369/1989 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o obecnom zriadení), v roku 2018.

S čím súvisí vznik nefunkčnej obce?

Právo obce na samosprávu vnímame ako historicky sformovanú a v demokratických podmienkach rozvíjanú formu verejnej moci v štáte, resp. ako súčasť širšieho mechanizmu demokratického usporiadania štátu. Aj keď Ústava Slovenskej republiky (ďalej Ústava SR alebo ústava) právo obce na samosprávu výslovne nezakotvuje, možno ho vyvodiť logickým výkladom ústavných noriem upravujúcich územnú samosprávu, najmä ak ich vykladáme vo vzájomnej súvislosti a v súlade s princípmi, na ktorých je ústava založená, resp. z ktorých vychádza jej obsah. Právo obce na samosprávu patrí k implikovaným ústavným normám, ktoré naplňajú pojmové znaky každého subjektívneho práva, t. j. oprávnenia obce na výkon územnej (obecnej) samosprávy, oprávnenie obce požadovať od iných subjektov (vrátane štátu) určité správanie, ako aj oprávnenie obce domáhať sa právnej ochrany zo strany štátu v prípade, ako došlo k neoprávnenému zásahu do práva na výkon územnej samosprávy.³

Správnosť takéhoto postupu potvrdil aj Ústavný súd SR (škoda, že to neurobil

1 MIKULE, V.: *K ústavným základům územní samosprávy*. In: KYSELA, J. (ed), 2003. *Deset let Ústavy České republiky, východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 412.

2 MERKL, A.: *Obecní správní právo. Díl druhý*. Praha – Brno: Orbis, 1932, s. 202 – 203.

3 BOGUSZAK, J. – J. ČAPEK – A. GERLOCH.: *Teória práva*. Praha: ASPI Publishing, 2014, s. 115; JESENKO, M. a kol.: *Obec ako subjekt tvorby práva*. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2015, s. 11 – 12.

skôr, pretože príležitostí na doktrínálny výklad ústavných základov územnej samosprávy bolo niekoľko), keď konštatoval: „Právo na samosprávu ústava na rozdiel od ústavných noriem iných európskych štátov výslovne neformuluje, podľa názoru ústavného súdu je však z čl. 64 a 64a (samostatný ...samosprávny) ústavy v spojení s demokratickým charakterom Slovenskej republiky plynúcim z čl. 1 ods. 1 ústavy vyvoditeľné“ (Nález Ústavného súdu SR z 10. mája 2017, sp. Zn. PL ÚS 4/2016).

Obyvatelia obce na výkone tohto práva participujú prostredníctvom ústavného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí. Inak povedané, elementárny význam práva na samosprávu treba vidieť v uznaní práva jednotlivých obyvateľov obce participovať na správe verejných záležitostí. Formy tejto participácie upravuje priamo Ústava SR v čl. 67 ods. 1 až 3. Nazdávame sa však, že participácia obyvateľov obce nemá byť obmedzená len na akt volieb a účasť v miestnom referende, prípadne účasť na zhromaždeniach obyvateľov obce, ale jej súčasťou by mali byť aj iné možné formy spoluúčasti realizované cez ústavné inštitúty – právo na informácie, či sloboda slova, ale aj zákonné možnosti, akými sú účasť obyvateľov v komisiách obecného zastupiteľstva, účasť na zasadnutiach obecného zastupiteľstva, ktoré sú verejné, využívanie tzv. poslancových dní a pod. Je evidentné, že využívanie uvedených inštitútov a možností determinuje hlavne ľudský prvok, ten na strane obyvateľov obcí, a tiež ten, na strane nimi volených funkcionárov (predstavitel'ov) obecnej samosprávy.⁴

Je pravdou, že pri uplatňovaní práva na samosprávu môže dochádzať ku konfliktom medzi samosprávou a jednotlivcom (obyvateľom obce), najmä pri využívaní prvkov zastupiteľskej demokracie. Samosprávu vykonávajú najmä zvolení predstavitelia obce (starosta, poslanci obecného zastupiteľstva), avšak aj iné osoby pôsobiace, napr. na úrovni obecného úradu (úradníci, byrokratický aparát). V zmysle zákona obidve skupiny – volení predstavitelia i byrokratický aparát – obhajujú záujmy obce, no zároveň aj svoje vlastné, ktoré nie sú vždy identické so záujmami verejnými (obecnými). Konflikt medzi jednotlivcom a samosprávou sa môže eliminovať využitím priamych foriem demokracie, avšak aj tie majú svoje limity, keďže nie všetky záležitosti obce – dokonca, ani nie všetky dôležité veci – možno rozhodovať týmto spôsobom.⁵

Zásadný význam v takýchto situáciách zohráva legislatívna úprava smerujúca k znižovaniu možných konfliktov medzi samosprávou a jednotlivcom, rovnako dôležitý je však aj ľudský prvok – ochota a zodpovednosť na strane volených orgánov obce, ako aj iniciatíva a aktívny prístup k riešeniu problémov, na strane obyvateľov obce. Prax obecných samospráv prináša mnoho prípadov, keď by obyvatelia uvítali, aby orgány obecnej samosprávy rozhodli v ich záujme, najlepšie však tak, aby oni sami sa v súvislosti s takýmto rozhodovaním nemuseli nijako angažovať. Objektívne však treba pripomenúť, že konflikty podobného charakteru môžu vznikáť (a aj vznikajú) pri výkone verejnej moci aj na iných úrovniach.

Možno nastoliť otázku, ako bude obec realizovať svoje právo na samosprávu, ak nikto z jej obyvateľov nebude mať záujem o výkon volených funkcií v obecnej

4 PALÚŠ, I. a kol.: *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2018, s. 14.

5 MATULA, M.: *Občan a samospráva – soulad nebo konflikt*. In: *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2017, s. 32 -33.

samospráve, čím prirodzene nebude možné využívať ani priame formy demokracie v podmienkach obce? Otázka je (bola) na mieste, ale iba preto, že právna úprava dotýkajúca sa obecného zriadenia niekoľko rokov neponúkla riešenie tohto stavu, možno povedať, patovej situácie, z hľadiska uplatňovania práva obce na samosprávu. Presne povedané, platná legislatíva neriešila za danej situácie otázku výkonu samostatnej pôsobnosti obce – keďže prenesený výkon štátnej správy prechádzal v zmysle zákona na okresný úrad, v územnom obvode ktorého sa nachádzala obec – v ktorej neboli zvolené orgány obecnej samosprávy.

Prečo vyznieva legislatívna úprava nefunkčnej obce problémovo?

Zmenu tohto stavu priniesla novela zákona o obecnom zriadení (zák. č. 70/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zák. č. 369/1900 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov), ktorá zavádza do prostredia obecného zriadenia nový inštitút – pričlenenie obce (§ 2aa citovaného zákona). Jeho podstata spočíva v tom, že obec, ktorá po vykonaní dvoch po sebe idúcich volieb do orgánov samosprávy obcí nemá obecné zastupiteľstvo, ani starostu obce (nefunkčná obec), vláda môže nariadením pričleniť k susediacej obci, nachádzajúcej sa v tom istom okrese ako nefunkčná obec, ak s tým susediaca obec súhlasí. Nefunkčná obec pričlenením zaniká a jej právnym nástupcom sa stáva susediaca obec.

Do súčtu dvoch po sebe idúcich volieb do orgánov samosprávy obcí sa zahŕňajú voľby poslancov obecného zastupiteľstva a starostov obcí v pravidelných 4-ročných obdobiach (tzv. riadne, resp. všeobecné voľby) a taktiež ďalšie (v zmysle najbližšie) voľby vykonané počas uvedeného obdobia, napr. ak v riadnych voľbách nikto ne kandidoval na starostu obce a poslancov obecného zastupiteľstva (tzv. nové voľby). Ak v takýchto voľbách (po sebe idúcich) nebol zvolený starosta obce, ide vcelku o jasnú záležitosť. Spresnenie si vyžiada nezvolenie obecného zastupiteľstva. V zásade môžu nastať dve situácie – jednoznačná, keď nikto z obyvateľov obce nemá záujem byť poslancom obecného zastupiteľstva, a voľby sa nekonali, tá druhá – voľby sa konali, ale nebol zvolený nijaký poslanec alebo počet zvolených poslancov nezodpovedá požadovanému počtu v zmysle § 11 ods. 3 zákona o obecnom zriadení, napr. mali byť zvolení traja poslanci, ale v skutočnosti bol zvolený jeden, prípadne dvaja.

Dôležitú úlohu v procese pričlenenia obce zohráva okresný úrad v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa nachádza nefunkčná obec. Práve okresný úrad na podnet ministra vnútra zvolá v danej obci zhromaždenie obyvateľov obce, na ktorom prerokuje postup pričlenenia obce a vypracuje z neho záznam. Okresný úrad zároveň komunikuje so susediacou obcou, ktorej súhlas je potrebný na pričlenenie nefunkčnej obce. Ak táto obec nesúhlasí s pričlenením, okresný úrad vyžiada súhlas ďalej susediacej obce (ak existuje).

Z dikcie zákona (§ 2aa ods. 1 až 3 zákona o obecnom zriadení) vyplýva, že okresný úrad na zhromaždení obyvateľov obce, ktorá má byť pričlenená k susediacej obci, prerokuje postup pričlenenia, t. j. zákon nevyžaduje súhlas zhromaždenia obyvateľov obce s pričlenením. Problém by mohol nastať (zákon s ním nepočíta), keby sa na takomto zhromaždení nezúčastnil nikto z obyvateľov danej obce. Nejde pritom o situáciu nereálnu, treba si uvedomiť, že v obciach reflektujúcich na pričlenenie k inej

obci, žije málo ľudí (nie je nič výnimočné – a prax to potvrdzuje – že ich je 15 až 20), ktorých vekové zloženie je na úrovni 70 a viac rokov, a môže signalizovať nezáujem o veci verejné.

Pre úplnosť treba dodať, že zhromaždenie obyvateľov obce je jednou z foriem účasti obyvateľov na spravovaní obce, pričom zákonodarca ju vníma ako konzultatívnu formu priamej demokracie v miestnych podmienkach. Inými slovami, zhromaždenie obyvateľov obce slúži orgánom obce na to, aby sa o určitej záležitosti obecného (verejného) záujmu s obyvateľmi obce poradili (§ 11b zákona o obecnom zriadení). V danom prípade, t. j. v procese pričlenenia nefunkčnej obce k obci susediacej, však inštitút priamej demokracie neplní úlohu konzultatívnu, je miestom, kde štát prostredníctvom okresného úradu oznámi svoje rozhodnutie. Ale tomuto účelu prostriedky priamej demokracie slúžiť nemajú, priechi sa to teórií verejnej moci i jej ústavno-právneho vyjadreniu v demokratickom a právnom štáte.

Zákon vyžaduje súhlas susediacej obce s tým, aby k nej bola pričlenená nefunkčná obec. Možno usudzovať, že tento súhlas musí vysloviť obecné zastupiteľstvo susediacej obce, a keďže zákon neustanovuje inak, je zrejme, že na súhlas obecného zastupiteľstva bude postačovať, ak sa tak vyjadrí nadpolovičná väčšina jeho prítomných členov.

Zmienaná právna úprava je nepochybne krokom vpred oproti predchádzajúcemu stavu, avšak neprehliadnuteľný je aj fakt, že prináša so sebou niekoľko sporných situácií, resp. situácií, ktoré nerieši – čím zvyšuje počet už existujúcich legislatívnych medzier v zákone o obecnom zriadení. Pokúsime sa na tieto stavy upozorniť a zaujať k nim vlastné stanovisko.

Za neprijateľnú považujeme skutočnosť, ktorú sám zákonodarca priznáva v dôvodnej správe, podľa ktorej, ak s pričlenením nefunkčnej obce nesúhlasí nijaká susediaca obec, územnú zmenu v zmysle predloženej právnej úpravy nemožno vykonať. Nejde o jedinú situáciu tohto druhu obsiahnutú v doterajšom znení zákona o obecnom zriadení (tzv. patovú situáciu), o to viac prekvapuje, že zákonodarca v tomto trende pokračuje ďalej. Jedným zo základných pravidiel efektívnej legislatívy v demokratickom a právnom štáte je, aby zákonodarca predvídal a následne upravil každú situáciu (stav), ktorý život v spoločnosti a štáte môže priniesť. Zákonodarca túto požiadavku v danom prípade nenapĺňa.

Nefunkčnou v zmysle zákon je obec, ktorá po vykonaní dvoch po sebe idúcich volieb nemá obecné zastupiteľstvo, ani starostu obce. Zákon však nerieši situáciu, keď v obci zvolia starostu, ale v zmysle zákona nezvolia obecné zastupiteľstvo alebo naopak (táto alternatíva je však málo pravdepodobná, nemožno ju však vylúčiť). Podľa právnej úpravy je takáto obec funkčná, fakticky však funkčná nie je, keďže plnohodnotne možno spravovať obec len vtedy, ak sú v nej zvolené a reálne pôsobia obidva samosprávne orgány obce, t. j. starosta a zastupiteľstvo.

V § 2aa ods. 6 sa uvádza, že z rozpočtovej kapitoly ministerstva možno poskytovať jednorazový finančný príspevok na podporu plynulého výkonu samosprávy obce, ku ktorej bola pridelená nefunkčná obec. Zákonodarca má zrejme na mysli zvýšenie finančných nákladov, ktoré takáto obec pričlenením nefunkčnej obce bude mať. V tomto zmysle je počínanie zákonodarcu (v konečnom dôsledku štátu) logické a racionálne. Problém však nastáva v situácii, keď nefunkčná obec má dlhy a vzniká

prirodzene otázka, kto ich uhradí – obec, ku ktorej bola nefunkčná obec pričlenená, alebo štát? Zákon na túto legitímnu otázku odpoveď nedáva, avšak aplikačná prax potvrdzuje, že práve tento problém bude celý proces pričlenenia nefunkčnej obce komplikovať.

Máme za to, že dlhy nefunkčnej obce by mal sanovať štát, ak má „guráž“ nechať legislatívne obec zaniknúť, mal by mať aj zodpovednosť za úhradu jej podlžností. A to bez ohľadu na to, ako dlhy obce vznikli, t. j. či majú objektívny charakter a ich vznikom nedošlo k porušeniu práva (vznikli preto, aby obec mohla prežiť), alebo ich spôsobili protiprávnym konaním volení predstavitelia obce, v tomto prípade by si náhradu škody voči nim mal uplatňovať štát. Každopádne by však riešenie tohto problému malo mať jednoznačné legislatívne vyjadrenie. Celý proces pričlenenia nefunkčnej obce by sa urýchlil a zjednodušil. Kto pozná vidiecke osídlenie v podmienkach Slovenskej republiky, iste dobre vie, že nefunkčná obec sa nebude nachádzať v prostredí, kde susediace obce hýria finančnými prostriedkami, resp. majú ich dostatok na sanovanie dlhov nefunkčnej obce.

Nazdávame sa, že zákonodarca sa viac ako unáhlil, ak nefunkčnú obec, t. j. obec nespôsobilú plniť základné samosprávne úlohy a činnosti, spojil s jej zánikom. Tento fakt sám o sebe nemôže byť dôvodom na zánik obce. Obec je jediné združenie, ktoré je také prirodzené, že všade, kde sa ľudia spájajú a spolu žijú, vzniká obec sama od seba.⁶ Táto premisa, ktorú takmer pred dvesto rokmi vyslovil francúzsky sociálnopolitický mysliteľ a historiograf A. de Tocqueville, je podľa nás, aktuálna dodnes. Tak ako obec prirodzené vzniká, tak aj prirodzene funguje dovtedy, kým v nej funguje život, kým v nej žijú ľudia.

Obec, ktorá existovala niekoľko storočí nemá zaniknúť *ex lege*, ale prirodzenou cestou. Úlohou zákonodarcu predsa nemôže byť „vymazávanie“ obcí z mapy Slovenskej republiky iba preto, že z rôznych dôvodov – najčastejšie z dôvodu vekového zloženia obyvateľstva – nie sú spôsobilé uplatniť svoje právo na samosprávu. Faktické fungovanie obce, ktoré jej dávajú v nej žijúci ľudia (obyvatelia), nemožno zamieňať s nespôsobilosťou obce plniť samosprávne funkcie vyplývajúce pre ňu zo zákona. Zákonodarca zašiel zbytočne ďaleko, keď stanovil, že nefunkčná obec pričlenením zaniká. Úplne by bolo stačilo zákonné konštatovanie, podľa ktorého samosprávne funkcie nefunkčnej obce prechádzajú (ich plnenie a zabezpečovanie) na susediacu obec, ktorá sa stáva v tomto zmysle právnym nástupcom nefunkčnej obce. Následne je nutné doriešiť finančné záležitosti tak, ako sme ich naznačili vyššie.

So zánikom obce súvisí celý rad problémov a otázok, na ktoré zákonodarca nedáva odpoveď, a nijako ich nespomína (nerieši) ani v dôvodnej správe. Ak obec zaniká, zaniká aj jej názov, zaniká aj jej katastrálne územie, ktoré by sa malo stať súčasťou susediacej obce. Tento fakt však prináša celú škálu možných právnych konfliktných situácií a je otázkou, či na ich riešenie bude postačovať odvolanie sa na § 2aa ods. 5, v zmysle ktorého nefunkčná obec zaniká.

Aký bude vzťah nefunkčnej obce k obci susediacej, bude jej časťou, alebo sa stane jej súčasťou (splynie s ňou) a v tomto duchu sa označia aj popisné čísla domov

6 DE TOCQUEVILLE, A.: *O demokracii v Amerike (slovenský preklad)*. Bratislava: Kaligram, 2006, s. 160.

(bytov) nachádzajúcich sa v pričlenennej obci? Čo ak v budúcnosti – v histórii slovenských obcí sa tak už stalo – sa dnes nefunkčná obec znovu osídli a jej obyvatelia budú mať záujem o vytvorenie samostatnej obce a s ňou súvisiacej samosprávy, budú sa musieť tejto svojej snahe domáhať prostredníctvom inštitútu rozdelenia obce, ktorý je dnes značne prísny?

Nazdávame sa, že ak zákonodarca zakotvil inštitút pričlenenia obce (ktorý vo svojej podstate chápeme ako prínos) mal na nami vyslovené, ale zrejme aj ďalšie možné, otázky dať odpoveď. Ak sa vrátíme k názvu nášho príspevku, máme za to, že inštitút pričlenenia obce môže byť progres, ak všetko pôjde tak, ako zákonodarca predpokladá, ak sa však vyskytnú starosti, a tie život nepochybne prinesie, prílišná unáhlenosť a s ňou súvisiaca všeobecnosť, ktorá analyzovanú právnu úpravu charakterizuje, prinesie ďalšie problémy, a nemusí ich byť málo.

Ako ďalej, sú aj iné riešenia?

Legislatívne zakotvenie nefunkčnej obce je riešením *post factum*, ktoré sanuje stav pre Slovenskú republiku za posledné roky, žiaľ, typický, t. j. pribúdanie počtu obcí neschopných vytvoriť orgány obecnej samosprávy, resp. neschopných plniť základné samosprávne funkcie. Potvrdením tohto konštatovania sú aj veľavravné konkrétne čísla súvisiace s poslednými voľbami do obecných samospráv v jeseni 2018. V piatich obciach nikto neprejavil záujem o funkciu starostu obce, ani o funkciu poslancu obecného zastupiteľstva. V šiestich obciach sa nenašiel kandidát na funkciu starostu obce. V dvadsiatich štyroch obciach nebol dostatočný počet kandidátov na obsadenie funkcií poslancov obecného zastupiteľstva.⁷ Vyskytli sa aj situácie (štatisticky nezachytené, ale reálne existujúce) – keď obec, ktorej hrozilo, že sa dostane do pozície nefunkčnej obce, zistila, že susediace obce o ňu nemajú záujem, resp. do niektorej z týchto obcí sama z rôznych dôvodov nechcela patriť – viac menej vytvorila orgány obecnej samosprávy ako nutné zlo z pohľadu kandidátov i samotných voličov. V zmysle zákona sa síce nestala nefunkčnou, ale fakticky obecná samospráva funguje na papieri.

Štát by však vzniku a pretrvávaniu takéhoto stavu mal predchádzať a nie ho legislatívne potvrdzovať, štát nemôže byť štatistom, ale iniciátorom a taká musí byť aj jeho politika smerujúca k obecnej samospráve a následná legislatíva. Aj v tomto prípade Slovensko dobieha doteraz nerealizovaná komunálna reforma, resp. reforma obecného zriadenia, ktorá je síce obsahovo i časovo náročná, ale predstavuje komplexné, či aspoň primerané riešenia súvisiace s efektívnym fungovaním obecnej samosprávy.

Príprava a realizácia komunálnej reformy, ktorej súčasťou by mohlo byť, buď plošné zlučovanie obcí (minicipalizácia, amalgamizácia), alebo vytváranie zväzu obcí (zväzových obcí), v rámci ktorej by mohlo prísť v našich podmienkach k zlúčeniu malých obcí do väčších územných celkov, je riešením nahromadených problémov

7 PALÚŠ, I. – HENCOVSKÁ, M.: *Voľby starostu obce – akceptovateľná právna úprava alebo hľadanie možných riešení?* In: PUBLICY 2019. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Slovenská spoločnosť pre verejnú správu pri SAV, Občianske združenie FSV UCM v Trnave, 2019, s. 24 – 25.

v obecnej samospráve, ktorému sa Slovenská republika nebude môcť vyhnúť a skôr, či neskôr bude musieť k nemu pristúpiť. Pritom vnútorná variabilnosť obidvoch naznačených spôsobov môže byť rôzna, navyiac do úvahy prichádzajú aj iné obsahové riešenia komunálnej reformy,⁸ každopádne platí, že väčšie celky obecného zoskupenia by riešili nielen otázku kreovania orgánov samosprávy obce spĺňajúcich kritéria pre riadny výkon týchto funkcií (a tým aj nepotrebnosť inštitútu nefunkčnej obce), ale dokázali by komplexne plniť úlohy samosprávneho charakteru, ako aj prenesený výkon štátnej správy a zároveň zabezpečiť – finančne i personálne – poskytovanie všetkých služieb, ktoré od obce ako základnej jednotky územnej samosprávy očakávajú.

Dobré skúsenosti s komunálnou reformou tohto druhu majú niektoré spolkové krajiny v Nemecku, ale rovnako aj škandinávské štáty (Dánsko, Švédsko), či pobaltské krajiny (Estónsko, Lotyšsko). Inšpiráciu možno hľadať aj v krajinách, ktoré s nami susedia a sú členmi Európskej únie. Spomenúť možno organizáciu obcí v Česku, kde obec s povereným obecným úradom (obec I.) zabezpečuje výkon prenesenej štátnej správy pre viaceré obce, v Maďarsku legislatíva umožňuje susediacim obciam vytvárať spoločné obecné zastupiteľstvo, ktoré realizuje za združené obce celú pôsobnosť vyhradenú zastupiteľstvu, alebo vykonáva tie jej časti, na ktorých sa obce dohodnú, Poľsko, kde koncepcia obecnej samosprávy vychádza z premisy, podľa ktorej vie (môže) obec zabezpečovať riadny výkon samosprávnych funkcií, ak má najmenej tisíc obyvateľov.

O komunálnej reforme sa v našich podmienkach síce dlho hovorí (aj keď v posledných rokoch pomenej alebo vôbec), ale zatiaľ žiadna vládna garnitúra neurobila konkrétne kroky politického, sociálno-ekonomického a následne legislatívneho charakteru, aby sa stala realitou. Ťažko predpokladať, či sa v najbližšom období niečo zmení o to viac, že keď v súvislosti s konaním volieb do Národnej rady SR (29.2.2020) politické strany predstavovali svoje volebné programy, ani jedna z nich potrebu komunálnej reformy, presnejšie povedané reformu obecného zriadenia, nezaradila medzi svoje priority. Strany síce (a správne) hovoria o potrebe vyrovnávania regionálnych rozdielov, prípadne o reforme krajskej samosprávy, avšak akoby zabúdali na stav osídlenia slovenského vidieka, ktorý charakterizuje veľký počet malých obcí a problémy, ktoré s tým súvisia. Nikto nepochybuje o všeobecne platnej zásade, v zmysle ktorej základom slobodného štátu je slobodná obec, pripomíname však, že aby obec mohla byť slobodná, musí byť v prvom rade životaschopná fakticky i v zmysle plnenia samosprávnych funkcií, t. j. uplatnenia svojho práva na samosprávu. Nádejou môže byť konanie Združenia miest a obcí SR, ktoré v poslednom období realizovalo vo vlastnej réžii niekoľko prieskumov poukazujúcich na problémy súvisiace s fungovaním slovenských obcí a vyžadujúcich si postupné riešenie, ktoré sa zrejme nezaobíde bez súčinnosti a pomoci štátu.

8 KONEČNÝ, S.: *Verejná správa v členských štátoch Európskej únie*. Bratislava: MAYOR, s. r. o., 2016, s. 18 a nasl.; KUKLIŠ, P.: Niektoré problémy medziobecnnej spolupráce v Slovenskej republike. In: *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s. r. o., 2006, s. 31 – 32.

Záver

Inštitút nefunkčnej obce je nepochybne riešením *ad hoc*, ktorému chýba systémovosť a komplexnosť. Už jeho zákonné zakotvenie sa vyznačuje absenciou vedecky predložených prístupov, z ktorých následne plynú rad legislatívnych medzier a možných problémov, ktoré aplikačná prax zreteľne potvrdzuje.

Subjektom, ktorý musí nájsť riešenie – keď nie optimálne, tak aspoň primerané – je štát. Štát a jeho ekonomicko-sociálna politika spôsobili a spôsobujú nárast malých obcí, resp. obcí, ktoré postupne vymierajú. Za tejto situácie je to znovu štát, ktorý musí sanovať fungovanie obecných samospráv v takej podobe, aby napĺňali svoju funkciu, t. j. dokázali realizovať svoje ústavné právo na samosprávu, so všetkými náležitosťami predstavujúcimi jeho obsah.

Vznik obcí je proces historický, avšak ich rozvíjanie ako subjektov verejnej moci je výsledkom sebaobmedzenia štátu, ktorý v procese decentralizácie verejnej moci preniesol na obce stovky kompetencií, a je teda povinný vytvoriť podmienky na to, aby ich obce mohli efektívne uskutočňovať (zabezpečovať). Štát sa nemôže tváriť, že daný stav sa ho netýka, resp. spoliehať sa na to, že ho vyrieši čas alebo prax.

Literatúra:

- BOGUSZAK, J. – J. ČAPEK – A. GERLOCH: *Teória práva*. Praha: ASPI Publishing, 2014.
- DE TOCQUEVILLE, A.: *O demokracii v Amerike* (slovenský preklad). Bratislava: Kaligram, 2006.
- JESENKO, M. a kol.: *Obec ako subjekt tvorby práva*. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2015.
- KONEČNÝ, S.: *Verejná správa v členských štátoch Európskej únie*. Bratislava: MAYOR, s. r. o., 2016.
- KUKLIŠ, P.: Niektoré problémy medziobecnjej spolupráce v Slovenskej republike. In: *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2006.
- MATULA, M.: Občan a samospráva – soulad nebo konflikt. In: *Formy uskutočňovania obcejnej samosprávy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2017.
- MERKL, A.: *Obecní správní právo*. Díl druhý. Praha – Brno: Orbis, 1932.
- MIKULE, V.: K ústavním základům územní samosprávy. In: KYSELA, J. (ed), 2003. *Deset let Ústavy České republiky, východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia.
- PALÚŠ, I. – HENCOVSKÁ, M.: Voľby starostu obce – akceptovateľná právna úprava alebo hľadanie možných riešení? In: *PUBLICITY 2019. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Slovenská spoločnosť pre verejnú správu pri SAV, Občianske združenie FSV UCM v Trnave.
- PALÚŠ, I. a kol.: *Formy uskutočňovania obcejnej samosprávy*. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2018.

Summary: Dysfunctional Municipality – Progress or Further Problems?

The author critically evaluates the institute of a dysfunctional municipality linking it with the municipality's right to self-government. He analyzes those parts of its legislative anchoring that considerably relativize its practical use. He sees the solution in the implementation of communal reform / municipal reforms.

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.
Slezská univerzita v Opavě
Fakulta veřejných politik
Bezručovo nám. 885/14
Opava
Česká republika
e-mail: igor.palus@fvp.slu.cz