

## Delba moci ako princíp fungovania obecnej samosprávy (v Českej republike a Slovenskej republike)

Igor Palúš \*

DOI: <https://doi.org/10.24040/sap.2021.8.2-3.110-120>

### Abstrakt:

PALÚŠ, Igor: *Delba moci ako princíp fungovania obecnej samosprávy (v Českej republike a Slovenskej republike)*. Príspevok sa zaoberá uplatňovaním ústavného princípu delby moci na úrovni obecnej samosprávy v Českej republike a Slovenskej republike. Autor skúma realizáciu uvedeného princípu z hľadiska tvorby orgánov obce, ich pôsobnosti, vzájomných vzťahov medzi nimi, ako aj zániku ich mandátu. Poukazuje na znaky a súvislosti, ktoré sú pre prostredie obecných samospráv v oboch štátoch spoločné, ale hlavne rozdielne, všima si ich pozitívne stránky, ale aj negatíva, ktoré so sebou prinášajú. Vo vzťahu k slovenskej obecnej samospráve naznačuje možné legislatívne riešenia existujúcich problémov.

### Kľúčové slova:

orgány obce, delba moci, vzájomné brzdy a protiváhy

## Division of Power as a Principle of Functioning of Municipal Self-Government (in the Czech Republic and the Slovak Republic)

### Abstract:

PALÚŠ, Igor: *Division of power as a principle of functioning of municipal self-government (in the Czech Republic and the Slovak Republic)*. The paper deals with the application of the constitutional principle of the division of power at the level of municipal self-government in the Czech Republic and the Slovak Republic. The author examines the implementation of this principle in terms of the creation of municipal bodies, their scope, mutual relations between them, as well as the termination of their mandate. He points out the features and contexts that are common, but especially different for the municipalities in both countries, noting their positive aspects, but also the negatives that they bring with them. In relation to the Slovak municipal self-government, the author suggests possible legislative solutions to existing problems.

### Keywords:

municipal authorities, division of power, checks and balances

---

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

## Úvod

Deľba moci je jedným z východiskových princípov demokratického konštitucionálneho štátu, ktorý má v súčasnom demokratickom a právnom štáte niekoľko rovín svojho uplatňovania. V teórii ústavného práva sa v tejto súvislosti zvyčajne uvádza rovina:

- ústredná, resp. horizontálna (vzťahy medzi najvyššími orgánmi moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej),
- vertikálna (deľba moci medzi ústrednými orgánmi a územnou samosprávou, resp. v podmienkach federatívneho štátu vzťahy medzi orgánmi federácie a orgánmi členských štátov),
- miestna (deľba moci medzi orgánmi územnej samosprávy a miestnymi orgánmi štátnej správy).<sup>1</sup>

Nazdávame sa, že na miestnej úrovni možno prvky deľby moci zohľadniť nielen v rovine vzťahov územnej samosprávy a miestnej štátnej správy, ale aj v rovine vzťahov samotnej územnej samosprávy, osobitne na jej obecnej úrovni (prinajmenšom z hľadiska organizačnej stránky zaistenia deľby moci). Svoj názor opierame o ponímanie obecnej (v širšom zmysle územnej) samosprávy ako formy verejnej moci, ktorú štát zveril obciam a tieto ju vykonávajú v rámci ústavy a zákonov samostatne, na svoju zodpovednosť, pričom štát si ponecháva len pozíciu dozoru nad dodržiavaním ústavnosti a zákonnosti tohto výkonu (tzv. decentralizovaná verejná moc). Navyiac nemožno opomenúť, že deľba moci je organizačno-technická nevyhnutnosť každej organizácie, či každého sociálneho systému,<sup>2</sup> obecnú samosprávu nevynímajúc. Vyplýva to z deľby práce a funkcií, ktoré daná organizácia (inštitúcia) zabezpečuje. V našom prípade vyplýva z deľby pôsobnosti medzi orgánmi obce, ktoré naplňajú funkcie obecnej samosprávy vykonávajú im zverenú pôsobnosť, avšak zároveň sú odkázané na vzájomnú súčinnosť a spoluprácu.

Orgány obecnej samosprávy disponujú rozhodovacími právomocami, ktoré majú charakter normatívno-regulatívny, ale aj charakter vykonávací a nariadení. V tejto súvislosti je dôležité, aby obecná samospráva dokázala garantovať prostredníctvom svojich normatívnych, ale aj individuálnych právnych aktov, jednotu právneho poriadku, resp. poskytovala právnu istotu pre fyzické osoby a právnické osoby, že sa pohybujú v rovnakom právnom prostredí na úrovni štátu i obcí, a to predovšetkým z hľadiska princípov tvorby a aplikácie práva.<sup>3</sup>

Obecná samospráva je nielen formou verejnej moci, ale aj súčasťou zastupiteľskej demokracie a preto jej orgány nesú za svoju činnosť dvojakú zodpovednosť: politickú, vo vzťahu k svojim voličom (obyvateľom) a verejnoprávnu, voči ústavným a zákonným pravidlám deľby moci. Kým prvá rovina zodpovednosti môže mať za následok stratu voličských hlasov, druhá – z nášho pohľadu rozhodujúca – môže ohroziť plnenie zverených úloh v oblasti samostatnej, ale i prenesenej pôsobnosti obecných samospráv. V naznačenom zmysle uplatňovanie princípu deľby moci pôsobí ako ga-

1 KLÍMA, K. a kol. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha : ASPI Wolters Kluwer, s. 128.

2 BÁRÁNY, E. *Moc a právo*. Bratislava : Veda, s. 33.

3 PALÚŠ, I. a kol. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice : UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, s. 39-40.

rancia smerujúca k predchádzaniu takýchto nežiaducich ohrození.

Uplatňovanie princípu del'by moci je aj na úrovni obecnej samosprávy späté na jednej strane a vyjadrením plurality politických záujmov a názorov pri zachovaní stability samosprávy obce (aspekt politický), na druhej strane predstavuje účelnú del'bu práce (pôsobnosti) medzi orgánmi obce v záujme jej rozvíjania a zabezpečovania potrieb jej obyvateľov (aspekt funkčný). Ak realizácia del'by moci má naplňať obidva zmienené aspekty je nutné, aby bola založená na princípoch nezávislosti jednotlivých moci, resp. orgánov, ktoré tieto moci predstavujú, fungovala na ich vzájomnej rovnováhe a vzájomných brzdách medzi nimi tak, aby jedna z týchto moci (orgánov) nemohla paralyzovať, či uzurpovať inú moc (iný orgán).

V ďalšej časti príspevku budeme sledovať, ako je princíp del'by moci v obecnej samospráve legislatívne upravený v Českej republike a Slovenskej republike. Svoju pozornosť zameriame na kreovanie orgánov obce, vymedzenie ich pôsobnosti, vzájomné vzťahy medzi nimi vrátane brzd a protiváh, ako aj zánik ich mandátu. Následne sa pokúsime analyticky zhodnotiť uplatňovanie skúmaného princípu v prostredí obidvoch obecných samospráv z pohľadu znakov spoločných i rozdielnych, predností i problémov, ktoré so sebou prináša. Vo vzťahu k slovenskej obecnej samospráve naznačíme možné legislatívne riešenia existujúcich problémov.

### Orgány obce – tvorba a postavenie

Na porovnanie legislatívneho vymedzenia del'by moci na obecnej úrovni sme si zámerne zvolili Českú republiku a Slovenskú republiku. Uplatňovanie analyzovaného princípu je totiž v podstatnej miere determinované štruktúrou, postavením a spôsobom kreovania orgánov obecnej samosprávy vyplývajúcim zvyčajne priamo z ústavy daného štátu. Kým slovenská ústava výslovne určuje, že orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo a starosta obce, a vymedzuje ich pozíciu z hľadiska kreovania a ich postavenia v systéme verejnej moci (čl. 69 ods. 1 až 3 ústavy), Ústava Českej republiky hovorí len o obecnom zastupiteľstve, ktoré vníma ako orgán samostatne spravujúci obec (čl. 101 ods. 1 ústavy), následne určuje dĺžku jeho funkčného obdobia a jeho právotvorbu (čl. 102 a čl. 104 ústavy). Uvedené ústavné poňatie obecného zastupiteľstva vedie niektorých autorov k tvrdeniu (a možno s ním súhlasiť), že obecné zastupiteľstvo je nadradené iným orgánom obce (nadradené v zmysle inštitucionálnej postupnosti, nie nadriadené v zmysle hierarchickej podriadenosti iných orgánov obce zastupiteľstvu).<sup>4</sup> Podrobná úprava dotýkajúca sa orgánov obce je obsiahnutá vo vykonávacích zákonoch – v podmienkach Českej republiky ide o zák. č. 128/2000 Sb. Zákon o obcích (obecní zřízení) v platnom znení, v Slovenskej republike je to zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Z uvedených právnych noriem vyplýva, že del'ba moci na úrovni obecnej samosprávy v Slovenskej republike sa uplatňuje medzi obecným zastupiteľstvom a starostom obce, v Českej republike sa na realizácii skúmaného princípu podieľajú tri orgány obce – zastupiteľstvo obce, rada obce a starosta. Pre právnu úpravu v obidvoch štátoch je spoločné, že obecné zastupiteľstvo vníma ako zastupiteľský a normotvorný

4 KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha : Linde Praha, a. s., s. 169.

orgán obce skladajúci sa z poslancov, ktorí vykonávajú funkciu na princípe reprezentatívneho (voľného) mandátu, t. j. nemožno im dávať príkazy, ani ich odvolať. Pozícia starostu obce je však chápaná odlišne, slovenská ústavnoprávna úprava charakterizuje starostu ako výkonný orgán obce, ktorý vykonáva správu obce a zastupuje obec navonok, v českých podmienkach je starosta orgánom obce, ktorý zastupuje obec navonok. Starostovia sú v oboch štátoch odvolateľní, t. j. pracujú na princípe imperatívneho mandátu.

Rada obce v Česku vystupuje ako výkonný orgán obce v oblasti samostatnej pôsobnosti, ktorý za výkon svojej funkcie zodpovedá zastupiteľstvu. Ide zároveň o orgán obce, ktorý zachováva kontinuitu fungovania obecnej samosprávy v situáciách, keď dôjde k rozpusteniu obecného zastupiteľstva tým, že vo svojej činnosti pokračuje až do vytvorenia novej rady obce po voľbách do zastupiteľstva. V obciach, kde má obecné zastupiteľstvo menej ako 15 poslancov sa rada obce nevytvára, jej pôsobnosť je zo zákona rozdelená medzi obecné zastupiteľstvo a starostu obce.

Odlíšny je aj spôsob tvorby orgánov obecnej samosprávy. V Slovenskej republike, podobne ako v ďalších dvoch štátoch V4 – Maďarsku a Poľsku, sú obidva orgány obecnej samosprávy, t. j. obecné zastupiteľstvo a starosta obce, volené priamo obyvateľmi obce na základe väčšinového volebného systému s relatívnou väčšinou zúčastnených voličov (pre úplnosť treba dodať, že uplatnenie volebných systémov pri priamej voľbe orgánov obce v Maďarsku a v Poľsku je odlišné). V Českej republike je obecné zastupiteľstvo volené obyvateľmi obce na základe modifikovaného volebného systému pomerného zastúpenia pri uplatnení 5% volebnej klauzuly a D'Hontovej metódy rozdeľovania mandátov. Starostu obce však volí obecné zastupiteľstvo zo svojich členov, rovnako zo svojich členov volí zastupiteľstvo aj radu obce. Naznačený spôsob kreovania orgánov obce sa následne premieta do legislatívnej úpravy vzájomných brzd a protiváh medzi nimi, ale aj do ukončenia mandátu starostu obce (v Česku aj rady obce) pred uplynutím ich volebného obdobia. Princíp del'by moci sa prejavuje už pri vymedzení pôsobnosti medzi orgánmi obce. Túto otázku neriešia ústavy, ale prenechávajú ju na bežné zákonodarstvo, t. j. vykonávacie zákony, ktoré sme spomenuli vyššie. Z ich obsahu vyplýva, že zastupiteľstvá obce v oboch štátoch rozhodujú o zásadných otázkach v oblasti samostatnej pôsobnosti, ktoré im vyplývajú zo zákona. Hovoríme o tzv. výhradnej pôsobnosti zastupiteľstva, ktorá znamená, že o veciach tvoriacich jej obsah môže rozhodovať len zastupiteľstvo a nemôže ich úpravou poveriť iný orgán obce.

V českých podmienkach si však zastupiteľstvo v zmysle § 84 ods. 4 zákona o obciach, môže vyhradiť v samostatnej pôsobnosti obce aj ďalšie právomoci mimo rámec právomocí patriacich rade obce. Obecné zastupiteľstvo na Slovensku podobnú možnosť priznanú priamo zo zákona nemá, zaužívala sa však prax, podľa ktorej si zastupiteľstvo môže rozšíriť okruh rozhodovacích záležitostí v štatúte obce, avšak toto rozšírenie sa nemôže dotknúť vecí, o ktorých v zmysle zákona o obecnom zriadení rozhoduje starosta. Z opačného pohľadu – podľa ústavnoprávnej úpravy v slovenských podmienkach o správe obce rozhoduje aj starosta, pričom ide o správu tých záležitostí, ktoré podľa zákona a štatútu obce neboli vyhradené obecnému zastupiteľstvu.

Prvok del'by moci v obecnej samospráve sa prejavuje aj v tých prípadoch, keď vykonávacie zákony súčinnosť orgánov obce nielen predpokladajú, ale doslova vy-

žadujú a podmieňujú ňou platnosť právnych úkonov vykonávaných v mene obce. Ide o situácie, keď v zmysle teórie del'by moci jeden nositeľ rozhodovacej moci je pri svojom rozhodovaní závislý na inom rozhodovacom subjekte. Inak povedané, jedna verejná moc (jej predstaviteľ) môže ísť až tam, kam jej to iná verejná moc (jej predstaviteľ) dovoľí.<sup>5</sup>

Oprávnenie rozhodovať o právnych úkonoch v prostredí českej obecnej samosprávy, t. j. rozhodovať o tom, či a prípadne aký právny úkon obec urobí, je zo zákona rozdelené medzi zastupiteľstvo a radu, pričom tieto orgány nemôžu svoje oprávnenie – až na zákonom predvídané výnimky (napr. § 102 ods. 3 zákona o obciach) – zveriť iným orgánom obce. Na druhej strane starosta je tým orgánom, ktorý prejavuje vôľu obce v právnych vzťahoch navonok, t. j. koná v mene obce. V mysle zákona však platí, že právne úkony starostu, ktoré si vyžadujú schválenie obecným zastupiteľstvom alebo radou obce, sú bez toho schválenia od začiatku neplatné (§ 41 ods. 2 zákona o obciach).

Oprávnenie rozhodovať o právnych úkonoch obce je na úrovni slovenskej obecnej samosprávy zo zákona rozdelené hlavne medzi obecné zastupiteľstvo a starostu. Aj tu však platí, že starosta môže vykonať právny úkon, ku ktorému sa vyžaduje predchádzajúce rozhodnutie zastupiteľstva (napr. majetkovoprávne vzťahy) len vtedy, ak takéto rozhodnutie zastupiteľstvo prijme. Ak by starosta konal bez naznačenej súčinnosti zastupiteľstva, jeho právny úkon by nemal žiadne právne účinky.

Možno v tejto veci sumarizovať, že dodržiavanie naznačených právnych postupov pri tvorbe vôle obce, t. j. súčinnosť zákonom určených orgánov obce, prevyšuje v takýchto prípadoch záujem na ochrane práv tretích osôb, ktoré by mohli v dobrej vôli veriť, že právny úkon, ktorý v mene obce vykonal je predstaviteľ – starosta, bol oprávnený urobiť.

### Vzájomné brzdy a protiváhy v systéme obecnej samosprávy

Pôsobnosť orgánov obce vyjadrená v právnych predpisoch sa uskutočňuje v každodennej praxi, ktorá prináša rôzne problémové situácie. V tomto duchu je dôležité právne vymedzenie vzájomných brzd a protiváh medzi orgánmi obce, ktoré predstavujú garanciu, že jednotliví aktéri obecnej samosprávy, budú im zverené kompetencie vykonávať, v záujme rozvoja obce a uspokojovania potrieb jej obyvateľov.

Moc má trvalú tendenciu ku koncentrácii (a je jedno, či na úrovni ústrednej alebo miestnej), je kumulatívna a pokúša sa čo najviac zväčšiť,<sup>6</sup> preto je z hľadiska nami skúmanej problematiky dôležité precízne legislatívne vymedzenie del'by moci v dvoch smeroch. Prvom, aby nedochádzalo v praxi k vzniku tzv. patových situácií, druhom, aby právne zakotvené prvky del'by moci nevyvolávali (neraz oprávnené) pochybnosti z hľadiska ich realizácie.

5 KLÍMA, K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha : ASPI Publishing, s. 38.

6 Obecná rada je súčasťou samosprávy obce aj v Slovenskej republike, nie je však samostatným orgánom obce, ale orgánom obecného zastupiteľstva. Rozsah jej právomocí je podstatne užší v porovnaní s radou obce v Česku a v systéme del'by moci v rámci slovenskej obecnej samosprávy je jej význam nepatrný, preto o nej v obsahu príspevku bližšie nehovoríme.

Pokúsime sa z tohto pohľadu charakterizovať stav právneho prostredia v obidvoch štátoch. Najskôr vymedzíme pozíciu starostu obce, ktorá sa najzreteľnejšie prejavuje pri zvolávaní a riadení zasadnutia obecného zastupiteľstva, v českých podmienkach tiež rady obce,<sup>7</sup> ako aj pri podpisovaní právnych aktov obce. V Českej republike starosta podpisuje v stanovenej lehote uznesenia spomínaných orgánov obce, ako aj všeobecne záväzné vyhlášky obce prijaté zastupiteľstvom a rovnako nariadenia obce, ktoré v oblasti prenesenej pôsobnosti prijíma rada obce na základe zmocňovacieho zákona. V Slovenskej republike starosta v lehote určenej zákonom podpisuje všeobecne záväzné nariadenia obce a uznesenia obecného zastupiteľstva.

Zákonodarca upravuje oprávnenia a povinnosti starostu obce vo vzťahu k zvolávaniu zastupiteľstva a rady obce tak, aby tento nemohol z nedbanlivosti alebo úmyselne paralyzovať činnosť orgánov obce tým, že ich zasadnutia (schôdze) nezvolá. V slovenských podmienkach zákon podrobne upravuje aj pozíciu starostu pri riadení priebehu zasadnutia zastupiteľstva, čo zrejme súvisí so spôsobom jeho kreovania, ako aj možnosťami ukončenia jeho mandátu.

Významným prostriedkom starostu v súvislosti a podpisovaním uznesení orgánov obce je jeho sistačné právo, t. j. právo pozastaviť výkon uznesenia zastupiteľstva, resp. rady obce. Uvedený inštitút pozná legislatíva obidvoch štátov, avšak jeho koncepcia a následná realizácia sú odlišné.

V Českej republike môže starosta sistovať uznesenie rady obce, ak sa domnieva, že je nesprávne (§ 105 zákona o obciach). Záležitosť následne predloží na najbližšie zasadnutie obecného zastupiteľstva, ktoré je oprávnené rozhodnúť o zrušení daného uznesenia (alebo jeho potvrdení) nadpolovičnou väčšinou hlasov všetkých jeho členov (§ 84 ods. 5 v súčinnosti s § 87 zákona o obciach). Otázkou je, čo treba rozumieť pod pojmom nesprávne uznesenie? Z dikcie zákona vyplýva, že obsah daného pojmu treba vnímať v širších súvislostiach, t. j. môže zahŕňať rozpor uznesenia s právnymi predpismi, ale aj jeho nevýhodnosť pre obec, či možné problémy s jeho realizáciou a pod. Možno súhlasiť s názorom, že o obsahu daného pojmu, t. j. o nesprávnosti uznesenia rozhoduje v prvej fáze starosta obce uplatňujúc sistačné právo a následne obecné zastupiteľstvo, ktorého názor je zrejme najpodstatnejší, v zmysle konečný.<sup>8</sup> Z dikcie zákona možno zároveň dedukovať, že ak bolo sistované uznesenie obecným zastupiteľstvom potvrdené, starosta ho už nemôže opakovane pozastaviť, a nedá sa ani predpokladať, že by to urobil uvedomujúc si svoju zodpovednosť zastupiteľstvu, ktoré ho môže odvolať.

V slovenských podmienkach je inštitút sistačného práva starostu obce legislatívne zložitejší a jeho realizácia problémovnejšia. Starosta môže uplatniť sistačné právo voči uzneseniu zastupiteľstva, ak sa domnieva, že odporuje zákonu, alebo je pre obec zjavne nevýhodné. Starosta je povinný prerokovať uznesenie, výkon ktorého chce pozastaviť, v obecnej rade (táto je orgánom zastupiteľstva), pokiaľ je táto v obci zriadená. Stanovisko rady má však pre starostu len odporúčací charakter a nie je ním via-

7 KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha : Wolters Kluwer, s. 237.

8 PALÚŠ, I. Sistačné právo starostu obce – slovenská legislatíva a prax. In *Správni právo*, roč. LIII, č. 7, s. 390-391.

zaný. Ak bol výkon uznesenia zastupiteľstva pozastavený, môže zastupiteľstvo toto uznesenie 3/5 väčšinou všetkých poslancov potvrdiť v lehote troch mesiacov od jeho schválenia, ak tak neurobí uznesenie stráca platnosť. Výkon potvrdeného uznesenia starosta nemôže pozastaviť (§ 13 ods. 6 až 8 zákona o obecnom zriadení).

Aplikačná prax využívajúc medzery v legislatíve prináša situácie, keď starosta napriek tomu, že zastupiteľstvo prelomilo zákonným spôsobom ním uplatnené sistačné právo, odmietne sistované uznesenie podpísať odvolávajú sa na svoju pozíciu štatutára obce – čím znemožňuje jeho výkon. Starosta tak neoprávnené zasahuje do výlučnej právomoci zastupiteľstva, čím marí jeho vôľu konať relevantne zákonným spôsobom. Riešiť takúto situáciu musia následne orgány ochrany práva, konkrétne prokuratúra vykonávajúca dozor nad dodržiavaním zákonnosti v obecnej samospráve. Prax však prináša aj iný scenár, stávajú sa prípady – hoci to znie neuveriteľne – keď obec, resp. obecné zastupiteľstvo, uvedie starostom nepodpísané uznesenie do života (správa sa podľa neho), pričom starosta, ktorý uznesenie odmietol podpísať, takýto postup akceptuje.<sup>9</sup>

Ponúkajú sa dve možnosti, ako by sa dalo takýmto nežiadúcim stavom predchádzať. Prvou, je využitie skúsenosti s maďarskej obecnej samosprávy, kde možno starostu, ktorý porušuje právne predpisy odvolať rozhodnutím župného súdu na základe návrhu obecného zastupiteľstva, druhou možnosťou – zrejme najjednoduchšou, ale určite efektívnu – je stanoviť v zákone o obecnom zriadení, vykonateľnosť uznesenia, vo vzťahu ku ktorému zastupiteľstvo prelomilo starostom využité sistačné právo, aj bez podpisu starostu obce.

Z toho čo sme uviedli vyplýva niekoľko čiastkových záverov. Sistačné právo starostu obce je inštitút, pri realizácii ktorého sa najvýraznejšie prejavuje systém vzájomných brzd a protiváh medzi orgánmi obce. Zjavné je aj silnejšie postavenie slovenského starostu, ktorý môže analyzovaný inštitút uplatniť voči obecnému zastupiteľstvu (jeho uzneseniu), v Česku ho môže starosta využiť voči uzneseniu rady obce. Následne je postrehnuteľná aj rôznosť pozície obecného zastupiteľstva, kým v Českej republike má pozíciu arbitra medzi radou obce a starostom, na Slovensku obhajuje zastupiteľstvo vlastný názor prostredníctvom zvyšného kvóra hlasov svojich poslancov.

Zastupiteľstvo v oboch štátoch má však v systéme brzd aj iné oprávnenia (možnosti). Okrem už spomínanej vyhradenej pôsobnosti, rozhoduje aj o iných zásadných otázkach samosprávy obce, pričom do rozhodovacej činnosti môže zapojiť aj obyvateľov obce tým, že rozhoduje o vyhlásení miestneho referenda pred prijatím rozhodnutia o dôležitých otázkach obecnej samosprávy. Zastupiteľstvo, presne povedané najmenej 1/3 jeho poslancov, môže iniciovať zvolanie mimoriadneho zasadnutia zastupiteľstva (v Česku o zvolanie takéhoto zasadnutia môže požiadať aj hajtman kraja), pričom starosta obce je povinný zasadnutie zvolať v lehote stanovenej zákonom.

Zásadnou otázkou v systéme obecnej samosprávy pri uplatňovaní deľby moci je zodpovednosť orgánov obce a to tak v rovine právnej, ako aj politickej. Treba povedať, že precíznejšie, v zmysle komplexnejšie, ju rieši český zákonodarca. Podľa zákona sú starosta obce a rada obce zodpovední za výkon svojich funkcií (na mysl máme samostatnú pôsobnosť) obecnému zastupiteľstvu, ktoré ich môže odvolať. Zo zne-

9 OLEXA, L. Ústavné zakotvenie práva na samosprávu v Maďarsku. In *Verejná správa a spoločnosť*, roč. XV, č. 2, s. 23-24.

nia zákona vyplýva, že zastupiteľstvo tak môže urobiť kedykoľvek a z akéhokoľvek dôvodu, dokonca aj bez uvedenia dôvodu. V naznačenom zmysle sa tým naplňa ústavou deklarovaná pozícia zastupiteľstva, v zmysle ktorej (ako sme už spomenuli na inom mieste) je „obec spravovaná zastupiteľstvom“ (čl. 101 ústavy), pričom obecné zastupiteľstvo je jediný orgán obecnej samosprávy odvádžajúci svoje postavenie priamo od obyvateľov obce.

Aj v slovenských podmienkach je starosta zodpovedný za výkon svojej funkcie v oblasti samostatnej pôsobnosti obecnému zastupiteľstvu, avšak dosah zastupiteľstva na ukončenie plných mocí starostu je len okrajový a vo svojej podstate nesúvisí s jeho zodpovednosťou zastupiteľstvu. Keďže starosta odvádza (podobne ako zastupiteľstvo) svoju pozíciu priamo od obyvateľov obce, svojich voličov, možno jeho mandát ukončiť len formou miestneho referenda. Tento inštitút môže zastupiteľstvo využiť iba v situácii, keď starosta z dôvodu neprítomnosti (napr. dlhodobý pobyt v zahraničí), alebo neschopnosti (napr. choroba) nemôže svoju funkciu vykonávať dlhšie ako 6 mesiacov [§ 13a ods. 3, písm. b) zákona o obecnom zriadení].

Obligatórne vyhlási zastupiteľstvo referendum o odvolaní starostu, len ak o to požiada najmenej 30% oprávnených obyvateľov obce. Proces odvolávania starostu je však neporovnateľne zložitejší, než jeho voľba. Na zvolenie starostu je potrebná akákoľvek väčšina hlasov zúčastnených voličov (teoreticky aj jeden volič), avšak pre odvolanie starostu je v postupnosti potrebných 30 % voličov na podpísanie petície žiadajúcej vyhlásenie referenda o odvolaní starostu obce, následného referenda sa musí zúčastniť aspoň 50 % oprávnených voličov obce, pričom z toho počtu musí za odvolanie starostu hlasovať nadpolovičná väčšina. Aj preto je odvolanie starostu v slovenskej obecnej samospráve záležitosť výnimočná, v mestách k odvolaniu primátora nedochádza takmer vôbec.

Aj keď je nepochybné, že obecné zastupiteľstvo je rozhodujúcim orgánom českej obecnej samosprávy, zákon limituje jeho konanie v dvoch smeroch, lepšie povedané, z dvoch dôvodov, ktoré môžu viesť k jeho rozpusteniu. Z hľadiska obsahového zamerania nášho príspevku, nás zaujíma hlavne dôvod obsiahnutý v § 89 ods. 1 zákona o obciach, z ktorého vyplýva, že ak sa zastupiteľstvo nezíde po dobu dlhšiu ako 6 mesiacov tak, aby bolo uznášaniaschopné, ministerstvo vnútra ho rozpustí (pričom voči takémuto rozhodnutiu môže obec podať žalobu na súd). Dané ustanovenie považujeme za veľmi dôležité, pretože núti poslancov k zodpovednému konaniu a zároveň je významnou súčasťou uplatňovania princípu del'by moci, keďže vytvára prostredie pre korektné vzájomné spolupôsobenie orgánov obce, osobitne zastupiteľstva a starostu.

Jedným dychom dodávame, že práve spomínané ustanovenie by malo byť vzorom pre slovenského zákonodarcu o to viac, že obidva orgány obce sú volené priamo obyvateľmi a pri organizovaní samosprávy obce neraz vystupujú v pozícii súperov. Slovenská prax prináša situácie, keď obecné zastupiteľstvo, resp. väčšina jeho poslancov opakovane a priam systematicky blokuje činnosť zastupiteľstva tým, že sa nezúčastňuje na jeho zasadnutiach, resp. odíde z rokovania zastupiteľstva pred hlasovaním, čím sa toto stane uznášaniaschopným. Ak sa praktiky tohto druhu v rôznych obmenách využívajú dlhšiu dobu v konečnom dôsledku môže dôjsť k vážnemu ohrozeniu výkonu miestnej samosprávy (známe sú prípady, keď pre nečinnosť zastupiteľstva obec neschválila svoj rozpočet, nestanovila výšku miestnych daní, či poplatkov a pod.).



Súčasný právny stav nedáva starostovi dostatočné legislatívne prostriedky na riešenie analyzovanej situácie. Ustanovenie zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého, ak zastupiteľstvo nie je spôsobilé rokovať a uznášať sa, starosta do 14 dní zvolá nové zasadnutie, je nedostatočné, pretože nerieši problém opakovania tejto situácie, ktorá môže byť (a aj je) časovo neobmedzená. Nazdávame sa, že optimálnym riešením tohto stavu je hľadanie ústavnoprávnej možnosti ukončenia činnosti obecného zastupiteľstva (v širšom zmysle zastupiteľského orgánu územnej samosprávy) pred ukončením volebného obdobia. Inšpiráciou môžu byť štáty V4, osobitne vyššie spomínané ustanovenie českého zákona o obciach. V slovenských podmienkach je totiž obecné zastupiteľstvo jediným orgánom verejnej moci, ktorý nech robí čokoľvek, prijíma akékoľvek rozhodnutia, alebo nekoná vôbec – podľa súčasnej právnej úpravy sa s ním nedá „pohnúť“ (pre objektivnosť treba dodať, že v podobnom právnom režime funguje aj zastupiteľstvo kraja, aj keď prax zatiaľ nepriniesla prípad, že by jeho poslanci blokovali činnosť tohto orgánu spôsobom, aký sme uviedli na úrovni obcí).

### Namiesto záveru

Nechceme hodnotiť uplatňovanie princípu del'by moci na úrovni obce v obidvoch štátoch z pozície, kde je to lepšie alebo horšie, už len preto nie, že ide o dva rôzne systémy usporiadania orgánov obce, ktoré žijú, takpovediac, svoj vlastný život. Chceme však zhrňujúco charakterizovať znaky obidvoch systémov, a tým poukázať na ich prednosti i problémové stavy súvisiace s ich realizáciou.

V českej obecnej samospráve má dominantné postavenie zastupiteľstvo, čo vyplýva priamo z ústavy a potvrdzuje to aj zákon o obciach (obecním zřízení). Zastupiteľstvo volí ďalšie dva orgány obce majúce dôležité postavenie v rámci del'by moci, t. j. radu obce a starostu, obidva sú za výkon svojej funkcie zodpovedné zastupiteľstvu, ktoré ich môže kedykoľvek odvolať. V tejto súvislosti sú voľby do zastupiteľstva nepriamo aj voľbami ďalších orgánov obce a v tomto duchu majú zásadný význam predvolebné úvahy o možných koalíciách v obecnom zastupiteľstve a hlavne rokovania o koalíčných zoskupeniach po voľbách. Osoby, ktoré sa objavia na kandidátnych listinách sú totiž potencionálni členovia nielen budúceho zastupiteľstva, ale aj budúcej rady obce a rovnako z takých kandidátov vzíde budúci starosta.

Z pohľadu voľby starostu, v porovnaní so slovenskými skúsenosťami, možno povedať, že český systém kreovania starostu pôsobí dôveryhodnejšie z hľadiska intelektuálnej a odbornej pripravenosti kandidátov na túto funkciu, najmä na úrovni obcí. Postavenie starostu, ktorý je zároveň členom zastupiteľstva, je právne slabé, čo sa zreteľne prejavuje rozsahom právomoci v systéme del'by moci. Jeho pozíciu možno vyjadriť formulkou „*primus inter pares*“ (prvý medzi rovnými), aj keď mu zo zákona vyplývajú niektoré osobitne oprávnenia.

Spôsob tvorby orgánov obce a právna úprava ich právomocí vytvára predpoklady pre dobrú vzájomnú súčinnosť orgánov obecnej samosprávy, čo nevylučuje vznik konfliktov a nedorozumení, avšak existujúce zodpovednostné vzťahy dané zákonom jasne určujú ich hranice. Problémy by mohli nastať, ak v priebehu volebného obdobia dôjde k preskupeniu politických síl v zastupiteľstve v tom zmysle, že rada obce i starosta budú naďalej mať za sebou väčšinu, avšak nie tú, ktorá ich zvolila.

Slovenská právna úprava uplatňovania princípu del'by moci na obecnej úrovni vychádza ústavnoprávne z rovnocenného (partnerského) postavenia a právomoci orgánov obce, t. j. obecného zastupiteľstva i starostu. Vplyv obyvateľov obce na kreovanie orgánov obecnej samosprávy je nepochybne väčší ako v Česku, to však môže mať aj negatívny dopad, keď politické zloženie zastupiteľstva a politická príslušnosť starostu sú odlišné, a tento fakt sa niekedy negatívne premieta do ich vzájomného vzťahu pri organizovaní a riadení správy obce. Aj to je jeden z dôvodov, prečo sa postupom rokov pri voľbách do orgánov obecnej samosprávy zvyšuje počet nezávislých kandidátov, osobitne na funkciu starostu obce.

Zásadným problémom uplatňovania del'by moci v prostredí slovenskej obecnej samosprávy je nie vždy dostatočne precízna právna úprava garantujúca chod tohto systému, aj keď sa v priebehu rokov niektoré veci upravili (napr. spôsob ustanovenia zástupcu starostu obce, „vynechanie“ obyvateľov obce ako arbitrov pri odvolávaní starostu z podnetu zastupiteľstva a pod.). Skúsenosti (niektoré z nich sme spomenuli) však potvrdzujú, že súčasná právna úprava stále umožňuje vznik tzv. patových situácií, ktoré zákon o obecnom zriadení nerieši (napr. realizácia sistačného práva starostu obce, nemožnosť ukončenia činnosti obecného zastupiteľstva pred ukončením volebného obdobia).

Ambíciou každého právneho predpisu – ak sa má naplniť jeho účel a zmysel – by malo byť poskytnutie opatrení umožňujúcich spoľahlivé riešenie akejkoľvek patovej situácie spojenej s jeho realizáciou. Kým v súkromnom práve môžu chýbajúcu právnu úpravu autonómne dotvoriť sami účastníci právnych vzťahov, vo sfére verejného práva (a teda aj obecnej samosprávy) platí, že verejnú moc možno uplatniť v prípadoch, medziach a spôsobom stanoveným zákonom.<sup>10</sup> V súlade s tým musí byť systém del'by moci legislatívne nastavený tak, aby si ani jeden z orgánov obce nedovolil ho obchádzať, zneužívať a tým zbaviť funkčnosti.

#### Literatúra:

- BÁRÁNY, E. 2007. *Moc a právo*. Bratislava : Veda.
- GERLOCH, A. – TOMÁŠEK, M. et al., 2010. *Nové jevy v právu na počátku 21. století II. Teoretické a ústavní impulzy rozvoje práva*. Praha : Univerzita Karlova.
- KLÍMA, K. a kol. 2007. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha : ASPI Wolters Kluwer.
- KLÍMA, K. 2003. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha : ASPI Publishing.
- KOPECKÝ, M. 2010. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha : Wolters Kluwer.
- KOUDELKA, Z. 2007. *Samospráva*. Praha : Linde Praha, a. s.
- OLEXA, L. 2014. Ústavné zakotvenie práva na samosprávu v Maďarsku. In *Verejná správa a spoločnosť*, roč. XV, č. 2.
- PALÚŠ, I. a kol., 2018. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice : UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy.
- PALÚŠ, I. 2020. Sistačné právo starostu obce – slovenská legislatíva a prax. In *Správni právo*, roč. LIII, č. 7.

10 GERLOCH, A. – TOMÁŠEK, M. et al. *Nové jevy v právu na počátku 21. století II. Teoretické a ústavní impulzy rozvoje práva*. Praha : Univerzita Karlova, s. 59.

**Summary: Division of power as a principle of functioning of municipal self-government (in the Czech Republic and the Slovak Republic)**

The application of the principle of division of power at the level of municipal self-government in both states has common and different features. The common result from the understanding of municipal self-government as a form of public power. The differences result from different structure of the municipal bodies, the way of their creation, mutual relations and the termination of their mandate.

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