

Teória a prax obecnej samosprávy

Igor Palúš*

DOI: <https://doi.org/10.24040/sap.2023.10.4.142-154>

Abstrakt:

PALÚŠ, Igor: *Teória a prax obecnej samosprávy*. Autor v príspevku analyzuje vzťah teórie a praxe obecnej samosprávy aplikujúc ho na legislatívu dotýkajúcu sa obecných samospráv, pôsobnosť obce a fenomén malých obcí ako súčasti slovenskej obecnej samosprávy. Poukazuje na problémy dlhodobejšieho charakteru, i tie, ktoré priniesla pandémia Covid 19 a prebiehajúca energetická kríza. Naznačuje možné východiská z daného stavu, ktoré argumentačne zdôvodňuje. Osobitne zvyrazňuje požiadavku reformy obecného zriadenia, ktorú považuje za základ efektívneho fungovania územnej samosprávy ako jedného z princípov slovenského konštitucionalizmu.

Kľúčové slová:

štát, verejná moc, územná samospráva, legislatíva, pôsobnosť obce, malé obce, reforma obecného zriadenia

Theory and Practice of Municipal Self-government

Abstract:

PALÚŠ, Igor: *Theory and Practice of Municipal Self-government*. In the contribution, the author analyzes the relationship between theory and practice of municipal self-government, applying it to legislation affecting municipal governments, the scope of the municipality and the phenomenon of small municipalities as part of Slovak municipal self-government. He points to problems of a longer-term nature, including those brought about by the Covid 19 pandemic and the ongoing energy crisis. He indicates possible ways out of the given situation, which he justifies with arguments. He particularly emphasizes the demand for the reform of the municipal self-government, which he considers to be the basis for the effective functioning of local self-government as one of the principles of Slovak constitutionalism.

Key words:

state, public power, territorial self-government, legislation, scope of

Úvod

História spoločnej československej a neskôr samostatnej slovenskej štátnosti potvrdzuje, že pôsobenie obcí ako základných samosprávnych 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

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

a finančných podmienok zo strany štátu, predpoklady k dosiahnutiu nielen stability v prístupoch a realizácii samosprávy (i preneseného výkonu štátnej správy), ale aj predpoklady k dosahovaniu stability výsledkov. Toto konštatovanie obecné samosprávy potvrdili aj počas pandémie spôsobenej Covidom 19, keď preukázali značný stupeň aktivít s konkrétnymi pozitívnymi výsledkami, a to i napriek tomu, že im centrálna vláda svojim nekoncepčným a miestami zmätočným prístupom situáciu viac, či menej komplikovala. Zrejme nebola náhoda, ak v tejto dobe až 48% obyvateľov dôverovalo obciam a mestám, a iba 14% dôverovalo vláde, v širšom zmysle štátnej správe.¹

Obce predstavujú prvok medzi občianskou spoločnosťou a demokratickým štátom, pričom ich pozícia má schopnosť do budúcnosti ovplyvniť nielen charakter územnej samosprávy, ale aj povahu spoločnosti.² To však len za predpokladu, ak pomyselná postupnosť v línii teória (vychádzajúca z najnovších vedeckých poznatkov, ale aj skúsenosti iných demokratických štátov), legislatíva (zohľadňujúca teoretické poznatky a reagujúca na potreby slovenských obecných samospráv) a prax (pre ktorú najlepším pomocníkom je vynikajúca, či aspoň dobrá, teória pretavená do legislatívnej úpravy) budú tvoriť vzájomne prepojený a doplňujúci sa systém.

Obecné samosprávy prežívajú v posledných rokoch ťažké a komplikované obdobie, po pandémie nasledovala (a stále trvá) vojna na Ukrajine a s ňou spojená energetická kríza, pričom toto obdobie zároveň ukazuje, aký je reálny vzťah medzi štátom a územnou (osobitne obecnou) samosprávou, alebo inak, aký je rozdiel medzi teóriou obecnej samosprávy ako formou verejnej moci a jej praktickým fungovaním.

Cieľom príspevku je poukázať na uvedený rozdiel (rozdiely) a stručne ho (ich) analyzovať na príklade troch súvislostí – legislatívy dotýkajúcej sa obecnej samosprávy, pôsobnosti obcí a malých obcí ako súčasti slovenskej obecnej samosprávy.

Legislatíva a obecná samospráva

Najslabším ohnivkom pomysleného reťazca, ktorý sme v úvode spomenuli (teória, legislatíva, prax) je – podľa nášho názoru – legislatíva. Tá totiž vzniká v politickom prostredí, je výsledkom činnosti ľudí, ktorých zvykneme nazývať politikmi, hoci mnohí politikmi nie sú, resp. nie vždy dostatočne v odbornom zmysle vnímajú svoju pozíciu transformátora medzi vedeckými poznatkami a praxou obecných samospráv. Tento fakt však musíme hodnotiť negatívne, či aspoň rozpačito, pretože ak vychádzame z premisy, podľa ktorej obecná samospráva (v širšom zmysle územná samospráva) patrí medzi tie hodnoty, ktoré tvoria materiálne jadro ústavy, potom treba zdôrazniť, že práve toto jadro predstavuje mantinely ústavodarca v tom zmysle, že mu zabráňuje, resp. znemožňuje odstrániť existujúci ústavný poriadok a jeho demokratickú podstatu formálno-legislatívnou cestou.³ Nazdávame sa však, že v súlade s podstatou materiálneho právneho štátu musí platiť aj opak, t. j. ústavodarca,

1 údaje sú prevzaté z denníka Pravda. *Pravda*, 17. 2. 2021, s.3.

2 PALÚŠ, I. a kol. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice : UPJŠ v Košiciach, 2018, s. 10-11.

3 BALOG, B. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Prvé vydanie Žilina : EOROKÓDEX, 2014, s. 28-29.

a v rozsahu, ktorý určí, aj zákonodarca (v širšom zmysle všetky orgány verejnej moci), sú povinné chrániť a rozvíjať materiálne jadro ústavy, resp. princípy a hodnoty, ktoré sú jeho súčasťou.

Toto konštatovanie sa nutne vzťahuje aj na ústavný princíp územnej (obecnej) samosprávy.

Nestačí, aby ho ústavodarca chránil, ale rovnako je dôležité, aby ho zákonodarca prostredníctvom vykonávacích zákonov rozvíjal a precizoval. Inak povedané, ochranná funkcia materiálneho jadra ústavy musí byť vnímaná v spojitosti s rozvíjaním jej obsahu, t. j. s napĺňaním dynamickej funkcie ústavy v hraniciach, ktoré sama určuje, resp. je ich možné vyvodit' z jej obsahu.

Máme za to, že v naznačenom zmysle existujú na strane zákonodarcu zjavné rezervy, pričom sa to vzťahuje aj na najdôležitejší zákon dotýkajúci sa obcí, t. j. zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o obecnom zriadení). Roky sa pri jeho niektorých novelách uplatňuje nesystémový praktikizmus, nerešpektovanie existujúcich miestnych spoločensko-politických, ekonomických a geografických podmienok, naopak v oveľa menšej miere sa uplatňujú vedecky zdôvodnené argumenty, ale aj skúsenosti iných demokratických štátov. Výsledkom je skutočnosť, že existuje celý rad tzv. legislatívnych medzier, či nejednoznačných ustanovení tohto zákona spôsobujúcich problémy v aplikačnej praxi obecných samospráv, resp. relativizujúcich efektívnosť v zákone obsiahnutých inštitútov.

Nie je priestor na podrobný rozbor naznačených nedostatkov (problémov), analyzovali sme ich vo viacerých samostatných publikačných výstupoch,⁴ preto niektoré z nich len stručne pripomenieme. Ide napr. o uplatňovanie vzájomných brzd a protiváh medzi starostom obce a obecným zastupiteľstvom, ktorých nedostatočná právna úprava môže viesť (vedie) k znefunkčneniu samosprávy, čo sa takmer vždy dotkne obyvateľov obce. Prvý prípad sa dotýka obecného zastupiteľstva, ktoré sa cielene a dlhšiu dobu (aj dlhodobo) nezájde tak, aby bolo uznášaniaschopné, čím naruší chod a funkčnosť celej obecnej samosprávy, a súčasná právna úprava neponúka efektívne riešenie takéhoto stavu, napr. v podobe ukončenia činnosti obecného zastupiteľstva pred ukončením jeho volebného obdobia (známeho z mnohých štátov Európskej únie). Druhý prípad je opačný, obecné zastupiteľstvo prelomí starostom uplatnené veto voči svojmu uzneseniu a starosta ho napriek tomu odmietne podpísať, resp. vykoná ho v rozpore s rozhodnutím zastupiteľstva. So sistačným právom starostu obce sa však spája aj iný teoreticko-aplikačný problém. Zákon jednoznačne nevymedzuje, či toto oprávnenie môže starosta uplatniť len voči uzneseniu obecného zastupiteľstva (čo je náš názor), alebo aj voči všeobecne záväznému nariadeniu obce.

Uvedomujeme si, že v naznačených prípadoch je riešenie možné na základe využitia právnych prostriedkov, ktorými sú protest prokurátora v rámci prokurátorského dozoru, a ak nevedie k vyriešeniu sporu, prichádza do úvahy rozhodnutie súdu na základe správnej žaloby podanej prokurátorom. Ide však

4 PALÚŠ, I. Sistačné právo starostu obce – slovenská teória a prax. In *Správni právo*. Roč. LIII. Č.7, 2020 s. 383-392; PALÚŠ, I. a kol. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice : UPJŠ v Košiciach, 2018 s. 111-121.

o postup časovo náročný a zdĺhavý, a v tomto zmysle neefektívny a pritom by stačilo, aby právna úprava svojou precíznosťou a predvídavosťou urovnala možný spor bez využitia orgánov ochrany práva.

Okrem legislatívnych medzier a nejednoznačných ustanovení zákon o obecnom zriadení zakotvuje aj inštitúty, ktorých nedostatočná právna úprava značne relativizuje ich možné využitie. Na myslí máme, napr. miestne referendum, pri ktorom zákonná absencia záväznosti znižuje efektívnosť jeho využívania, ba možno povedať, že ho ako formu priamej demokracie znefunkčňuje. Obdobne sa dá hodnotiť aj inštitút tzv. nefunkčnej obce, ktorého legislatívna úprava nesie so sebou mnoho právnych i faktických problémov,⁵ ktoré jednou vetou možno charakterizovať ako neznalosť problematiky slovenského vidieka (vidieckych obcí) zo strany zákonodarcu. Potvrdením tohto konštatovania je fakt, že sa uvedený inštitút v komplexnej podobe nepodarilo ani raz uviesť do praxe, a jeho jediný prínos (ak taký výraz vôbec možno použiť) je dnes v tom, že obyvatelia obcí, ktorým reálne hrozí sa mu snažia vyhnúť (a úspešne) tak, že si orgány samosprávy obce zvolia, hoci o efektívnosti ich fungovania v niektorých prípadoch treba vážne pochybovať, skôr fungujú na „papieri“, než v reálnom živote.

Vládna koalícia, ktorá pôsobila od parlamentných volieb v roku 2020 až do mája 2023 žiadny z naznačených problémov neriešila (čo je vzhľadom na obdobie Covid 19 a následnú vojnu na Ukrajine do určitej miery pochopiteľné). Vniesla však do legislatívneho procesu výraznú politizáciu prejavujúcu sa v dvoch smeroch.

Tým prvým je časté využívanie, lepšie povedané zneužívanie, skráteného legislatívneho konania. Tento inštitút je v rokovacom poriadku Národnej rady SR jasne vymedzený, avšak vláda, ktorá jediná môže navrhnúť jeho využitie, si osvojila nezvyčajne extenzívny výklad jeho použitia, čoho potvrdením je fakt, že takmer ¼ schválených zákonov parlamentom od jari 2020 (teda od nástupu vládnej koalície) až do mája 2023, bola prijatá takýmto spôsobom. Niežby predchádzajúce vládne garnitúry tento inštitút nevyužívali (hlavne ako prostriedok, ktorým sa riešili resty v oblasti zákonodarstva), ale žiadna nie tak masovo. Uvedený inštitút sa využil aj vo vzťahu k územnej samospráve a nie vždy spôsobom, ktorý by ju posúval vpred, resp. riešil jej aktuálne problémy.

Legislatívu vzťahujúcu sa k územnej samospráve výraznejšie poznačil iný neduh, neochota vlády majúcej v rukách rozhodujúcu časť zákonodarnej iniciatívy, viesť diskusiu s tými subjektmi, ktorých sa navrhovaná a následne schválená legislatíva bude týkať, v našom prípade so samosprávami obcí a krajov. Výrazne sa to prejavilo počas pandemického obdobia, keď vláda navrhovala a prijímala legislatívne opatrenia, ale i zákony prostredníctvom národnej rady, ktorých realizáciu zabezpečovali samosprávy obcí a stalo sa, že boli postavené pred hotovú vec, bez možnosti sa k danej problematike vyjadriť. Obecné samosprávy sa dostávali do situácie, keď boli na pochybách, či sú súčasťou občianskej spoločnosti a majú vládu za jej kroky pri prijímaní protipandemických opatrení kritizovať, alebo spolu s ňou sú súčasťou

5 PALÚŠ, I. Nefunkčná obec – progres alebo ďalšie problémy? In *Štát a právo*. Roč.07 č. 2-3, 2020, s. 108-117; TRELLOVÁ, L. Nefunkčnosť orgánov obecnej samosprávy. In *Central European Papers*. Roč. XI, č.1, 2023, s. 23-24.

verejnej moci (ako je aj pravda) a v tomto zmysle nesú za prijaté opatrenia a ich realizáciu spoluzodpovednosť. Lenže v takomto prípade sú partnerom vlády už v období prijímania legislatívnych opatrení.

Podobný postup však vláda opakovala aj po covidovom období. Príkladom takéhoto konania, resp. konania parlamentnej väčšiny, bolo prijatie tzv. prorodinného balíčka a zavedenie daňového bonusu, ktorých financovanie sa zabezpečovalo z prostriedkov, ktoré štát vzal územným samosprávam (tie to vyčíslili na 784 miliónov eur). K následnému prehadzovaniu zodpovednosti medzi štátom (vládou) a samosprávami nemuselo vôbec dôjsť, keby si vláda uvedomovala, že obecné samosprávy sú jej významným partnerom a je jej povinnosťou viesť s nimi sociálny dialóg, ktorý bude obsahom i formou kultivovaný a umožní súboj argumentov, na ktoré sa bude prihliadať pri tvorbe legislatívy. Ak sa totiž v oblasti legislatívy budú porušovať pravidlá, dôvodne možno očakávať, že s realizáciou prijatých zákonov (legislatívnych rozhodnutí) budú problémy.

Spoločným menovateľom takýchto prístupov k legislatívnej činnosti bola z hľadiska obsahu – absencia koncepcionality a neraz aj výrazná absencia odbornosti, resp. obsahovej kvality, a z hľadiska času – zredukovanie normotvorby, prijímania zákonov či vládnych nariadení, na ad hoc marketingové rozhodnutia, často krát prijímané na poslednú chvíľu, ale neraz až po nej.

Pôsobnosť obce

Delenie pôsobnosti obce na samostatnú (pôvodnú) a prenesenú je organickou súčasťou dualizmu verejnej správy. Ak majú obidve súčasti miestnej správy fungovať na požadovanej úrovni je nutné, aby disponovali náležitými pôsobnosťami a právomocami. Rozhodovanie o pôsobnosti vykonávanej obcou na samostatnú pôsobnosť a prenesenú pôsobnosť má význam z niekoľkých hľadísk, medzi ktoré zaradíme hlavne:

- zodpovednosť za výkon verejnej správy zverenej obciam ako územnosprávnym a územnosamosprávnym jednotkám,
- rozsah oprávnení orgánov štátu zasahovať do činnosti obce pri plnení zverených úloh verejnej správy,
- financovanie,
- dozor štátu.⁶

Do samostatnej pôsobnosti obce sa spravidla zaradujú záležitosti dotýkajúce sa hlavne života obyvateľov obce, ktorých význam nepresahuje tento rámec. Obec túto pôsobnosť vykonáva vo vlastnom mene, na vlastnú zodpovednosť a prostredníctvom využitia vlastných finančných prostriedkov. Uskutočňuje ju svojimi orgánmi (starosta obce, obecné zastupiteľstvo), miestnym referendum alebo na zhromaždeniach obyvateľov obce.

Rozsah samostatnej pôsobnosti obce je stanovený hlavne v zákone o obecnom zriadení, pričom povinnosti a obmedzenia pri výkone obecnej samosprávy možno

6 PALÚŠ, I. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Košice : UPJŠ v Košiciach, 2016, s. 249 a nasl.; TRELLOVÁ, L. *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Bratislava : Wolters Kluwer s.r.o., 2018, s. 85 a nasl.

obci ukladať len zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej Ústava SR alebo ústava). Z uvedeného vyplýva, že ústavodarca nechce pripustiť zásahy výkonnej moci do samostatnej pôsobnosti takej dôležitej súčasti ústavného systému akou je obecná samospráva a jej orgány. V naznačenom zmysle je samostatnosť, samosprávnosť a nezávislosť obecnej samosprávy na výkonnej moci garantovaná samou ústavou a ňou je chránená aj pred neoprávnenými zásahmi štátu (čl. 67 ods. 2 a 3, čl. 127a ústavy).

Ak vychádzame z premisy, podľa ktorej realizáciou samostatnej pôsobnosti obce naplňajú svoju primárnu funkciu, t. j. zabezpečujú všestranný rozvoj územia a ochraňujú práva a záujmy svojich obyvateľov, potom obec pri naplňaní tejto funkcie pôsobí v pozícii poskytovateľa služieb svojim obyvateľom, pričom k mocenským prvkom svojho pôsobenia siaha len za účelom naplnenia zmienenej funkcie.

V naznačenom zmysle samostatná pôsobnosť z pohľadu sumáru slovenských obcí vykazuje rôznorodosť v jej obsahu i výsledkoch činnosti, ktorá je podmienená v zásade dvomi faktormi:

- osobnými a profesionálnymi schopnosťami volených predstaviteľov obcí (starostu obce a poslancov obecného zastupiteľstva),
- materiálnymi zdrojmi, resp. objemom dostupných materiálnych a finančných možností tej ktorej obce.

Samostatnosť obce pri výkone samosprávnej pôsobnosti však nie je absolútna. Štát si ponecháva dozor a kontrolu nad jej činnosťou v tejto oblasti z hľadiska ústavnosti a zákonnosti (§ 5 ods. 7 zákona o obecnom zriadení) v rozsahu vymedzenom, príslušnými zákonmi (napr. zák. č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade SR v znení neskorších predpisov, zák. č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov).

Do prenesenej pôsobnosti obce patria záležitosti, ktoré svojím významom presahujú rámec obce, a na ktorých má štát záujem ovplyvňovať ich výkon, napr. činnosti, ktorými môžu byť nejakým spôsobom dotknuté základné práva a slobody obyvateľov obcí.⁷ Prenesená pôsobnosť obce sa opiera o čl. 71 ods. 1 ústavy, podľa ktorého možno zákonom preniesť na samosprávne celky (teda aj obce) výkon určených úloh miestnej štátnej správy. Ide o jeden z univerzálnych prvkov ústavnoprávnej, ale aj administratívnej, regulácie, ktorý v právnej teórii označujeme ako „oblasť preneseného výkonu štátnej správy“. Ústava SR rieši tento prvok racionálne, európsky kompatibilne, v záujme rozvíjania územnej (obecnej) samosprávy ako formy realizácie verejnej moci v miestnych podmienkach. Pravdou však je, že obdobie pandémie a s ním spojená aplikačná prax, toto konštatovanie do určitej miery modifikovalo.

Zákonom prenesené úlohy miestnej štátnej správy na obce sa stávajú kompetenciou, ktorú obce realizujú samostatne, pričom takto uskutočňovaný výkon štátnej správy uhrádza štát a riadi i kontroluje vláda. Zákon stanovuje pre obce povinnosť riadiť sa v rámci preneseného výkonu štátnej správy a pri rozhodovaní o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, zákonmi a inými

7 KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecní část*. Praha : C.H. Beck, 2019, s. 106; PALÚŠ, I. – SCISKALOVÁ, M. Municipal legislation in Czech Republic and the Slovak Republic (common and different). In *Central European Papers*. Roč. X, č. 1, 2022, s. 30 -31.

všeobecne záväznými právnymi predpismi, a podľa povahy vecí aj uzneseniami vlády a internými normatívnymi aktami ministerstiev a iných ústredných orgánov štátnej správy. V súlade s touto povinnosťou obce podliehajú pri výkone prenesenej pôsobnosti dozoru štátu v rozsahu vymedzenom osobitnými právnymi predpismi.

Takto zhruba vyzerá ústavnoprávna úprava pôsobnosti obce. Z hľadiska obsahového zamerania nášho príspevku je dôležité zodpovedať otázku, čo možno považovať za slabé miesta právnej úpravy, resp. na ktoré okolnosti je nutné upozorniť z hľadiska súčasného stavu a vývoja obecnej samosprávy. Najskôr považujeme za potrebné uviesť, že obce v súčasnosti vykonávajú viac ako štyritisíc kompetencií (agend). Obce vykonávajú verejnú moc v rámci preneseného výkonu štátnej správy a v rámci výkonu samosprávy v pomere 2:3, t. j. preneseného výkonu štátnej správy: výkonu samosprávy.⁸

Za základ pôsobnosti obce ako samostatnej územno-samosprávnej jednotky je treba považovať samostatnú pôsobnosť, keďže stále platí, že „samostatná pôsobnosť robí z obce obec, bez nej by klesala na štátny ústav“.⁹ Z uvedeného dôvodu, ale tiež s prihliadnutím na značné zastúpenie laického prvku v štruktúrach obecnej samosprávy, by samostatná pôsobnosť mala byť legislatívne vymedzená jednoznačne (aj v zmysle určenia, čo je v jej rámci právom a čo povinnosťou obce), aby pri jej realizácii v praxi (popri existencii prenesenej pôsobnosti) nevznikali aplikačné problémy, ktoré musia následne riešiť orgány práva, prokuratúra či súdy. Aj odlišným, či protichodným pôsobením týchto orgánov, resp. ich rozhodnutí, dochádza k nárastu právno-teoretických a právno-aplikačných nejasností.¹⁰

Obdobie pandémie ukázalo na potrebu legislatívne precizovať pozíciu obcí (v širšom zmysle pozíciu územno-správnych celkov) v oblasti ich samostatnej pôsobnosti počas krízových situácií, ktorým môže spoločnosť a štát v budúcnosti čeliť. Na myslí máme možnosť obecných samospráv konať promptne a efektívne (pri rešpektovaní všetkých princípov, na ktorých územná samospráva stojí, napr. princípu verejnosti, resp. účasti obyvateľov obcí na správe vecí verejných) ešte skôr, ako ich k tomu splnomocní štát prostredníctvom prenesenej pôsobnosti. Prirodzene je potrebné legislatívne sanovať finančné krytie takéhoto konania obecných samospráv.¹¹

Postcovidové obdobie obecných samospráv sa spája s ďalšími problémami ovplyvňujúcimi realizáciu samostatnej pôsobnosti obcí v dôsledku nedostatku finančných prostriedkov. Na myslí máme nielen sociálne opatrenia vlády financované

8 KUKLIŠ, P. O pôsobnosti obce. In *Právny obzor*. Roč. 105, č. 3, 2022, s. 228.

9 HOETZEL, J. Samospráva In Hácha, E. – Hoetzel, J. – Weyr, F. – Laštovka, K. (eds). *Slovník veřejného práva československého. Svazek IV*. Brno : Polygrafia, 1938, s. 26.

10 HAŠANOVÁ, J. – DUDOR, L. Teoretické a praktické problémy interpretácie rozsahu samosprávnej a delegovanej pôsobnosti obce. In *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „Teória a prax verejnej správy“ organizovanej pri príležitosti 15. výročia Fakulty verejnej správy v dňoch 11.- 12. 9.2013*. Košice: UPIŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2013, s. 218-225; TOMAŠ, L. Charakter pôsobnosti slovenskej územnej samosprávy (2. časť). In *Justičná revue*. Roč. 71, č. 8-9, 2019, s. 8-9; PALÚŠ, I. Sistačné právo starostu obce – slovenská teória a prax. In *Správni právo*. Roč. LIII. Č.7, 2020 s. 388.

11 PALÚŠ, I. Verejná správa a jej funkcie v čase pandémie (so zameraním na Slovenskú republiku). In *Veřejná správa a sociální politika*. Roč. I, č. 2., s. 71-72.

z prostriedkov obecných samospráv, ale aj (či hlavne) energetickú krízu súvisiacu s vojnou na Ukrajine, ktorá výrazne zasiahla do rozpočtov obecných samospráv, pričom v prípade malých obcí priam likvidačne. Príde nám v tejto situácii nedôstojné (ale i rozporné s teóriou verejnej moci), aby obce a mestá v snahe získať finančné prostriedky na zabezpečenie úloh v rámci samostatnej pôsobnosti, stáli – takpovediac v predklone pred centrálnou vládou, či dokonca domáhali sa svojich požiadaviek formou protestných zhromaždení.

Riešenia, prostredníctvom ktorých sa obce snažia získať chýbajúce financie, napr. zvyšovaním miestnych daní a poplatkov, nie sú adekvátnou náhradou a v konečnom dôsledku sa môžu obrátiť proti obciam a ich obyvateľom. Proti obyvateľom v tom zmysle, že vládou vyvolaný nárast miestnych daní a poplatkov môže postihnúť práve najchudobnejšie domácnosti, a proti obciam (mestám) tým, že bude narastať počet neplatičov daní a poplatkov, ktorý sa už dnes naprieč Slovenskom ráta na desaťtisíce, a exekučné vymáhanie ich povinnosti bude stáť obecné kasy ďalšie výdavky. Toto všetko zhorší vzťahy medzi samosprávou a obyvateľmi, ale i medzi obyvateľmi navzájom.

Ak už hovoríme o energetickej kríze a jej riešení, v širšom zmysle o financovaní obecných samospráv, nemôžeme nepripomenúť, že obecná samospráva je súčasťou výkonu verejnej moci práve tak, ako štátna správa, pričom pozícia obidvoch zložiek je v zmysle teórie verejnej moci rovnaká. Táto východisková premisa akoby v praktickom živote neplatila, obecná samospráva (ale aj krajská) zápasí s finančnými problémami ako sme ich vyššie naznačili, na druhej strane, ministerstiev, či iných ústredných orgánov štátnej správy, ale aj okresných úradov, akoby sa tieto finančné problémy netýkali, resp. určite nie v rozsahu a spôsobom ako obecných samospráv.

Problémy, a nie malé, sú spojené aj s prenesenou pôsobnosťou obcí už len preto, že v mnohých prípadoch predstavuje výraznú komplikáciu z hľadiska zodpovednostných vzťahov. Určenie zodpovednosti za riešenie problémov verejnej správy vo veciach prenesenej pôsobnosti je náročné, keďže samosprávy môžu poukazovať na nevytvorenie dostatočných predpokladov tejto pôsobnosti zo strany štátu, a orgány štátnej správy môžu hovoriť o nedostatku možností faktického ovplyvňovania preneseného výkonu štátnej správy, ktoré realizujú územné (obecné) samosprávne orgány vo svojej réžii personálne i organizačne.¹²

V procese decentralizácie verejnej správy prešlo (a prechádza) na obce niekoľko stoviek kompetencií, avšak bez toho, aby takýmto legislatívnym krokom predchádzala seriózna analýza odpovedajúca na otázku, či sú všetky obce tieto kompetencie schopné personálne a finančne zabezpečiť na požadovanej úrovni. Prax v mnohých prípadoch potvrdzuje, že nie, resp. so značnými starosťami prejavujúcimi sa najmä v rozhodovacej činnosti obecných samospráv alebo nekvalitným poskytovaním služieb. Problémy majú hlavne malé (a ešte menšie) obce, ktorých je v slovenských podmienkach veľa, pričom ich počet rokmi narastá (pozri ďalej).

Teoretické východisko, podľa ktorého by mal byť výkon prenesenej pôsobnosti celoslovensky zhodný, možno akceptovať iba z pohľadu zhodnosti úloh, ktoré majú

12 MATULA, M. *Proměny funkce veřejné správy*. Plzeň : Západočeská univerzita v Plzni. 2017, s. 106-107.

obce v rámci tejto pôsobnosti zabezpečovať. Určite nie z pohľadu personálnych možností, kde je prvok laickosti v činnosti niektorých obecných úradov neprehliadnuteľný. Žiaľ, nerovnosť je aj v oblasti finančného krytia preneseného výkonu štátnej správy zo strany štátu. Ústava SR síce hovorí, že ho uhradza štát (čl. 71 ods. 1 ústavy), avšak prax je celkom iná. Možno súhlasiť so zisteniami autorov obsiahnutými v materiáli „Výkon a financovanie prenesených kompetencií“, podľa ktorých predstava o tom, že štát uhradza náklady na prenesený výkon štátnej správy, je fikcia.¹³

Štát nemá vypracovaný mechanizmus, na základe ktorého by bolo možné určiť, koľko finančne stojí prenesený výkon tej ktorej oblasti štátnej správy na obce, resp. na základe akých kritérií sa obciam finančné prostriedky pridelujú (prirodzene existujú aj výnimky, napr. odmeňovanie členov okrskových volebných komisií). Prax vyzerá tak, že štát poskytne (alebo aj neposkytne) úhradu na základe vlastného uváženia a následne už nezisťuje, či tento obnos na realizáciu prenesených kompetencií postačuje. Len pre zaujímavosť uvádzame, že podľa zistení obsiahnutých vo vyššie spomínanom materiáli, najväčšie resty má štát v oblasti školstva (osobitne základného školstva), ktoré je najdrahšou oblasťou preneseného výkonu štátnej správy na obce.

Z obsahu čl. 71 ods. 2 ústavy zároveň vyplýva, že prenesený výkon štátnej správy riadi a kontroluje vláda. V skutočnosti však výkon kontroly z úrovne vlády, prípadne ústredných orgánov štátnej správy, je v reálnej podobe problematický, vlastne absentuje. Na mysl máme kontrolný systém funkčný, vychádzajúci z určitých vopred stanovených kritérií, hodnotiaci efektívnosť preneseného výkonu štátnej správy, poukazujúci na existujúce problémy a nedostatky, v tomto zmysle adresný a vyhodnocovaný. A práve taký neexistuje.

Malé obce ako súčasť obecnej samosprávy

Malé obce sú typickou súčasťou slovenskej vidieckej štruktúry, ktorá má svoje historické súvislosti. Slovenská republika je vidiecka krajina, v ktorej podstatnú časť samospráv tvoria obce (asi 800 obcí má menej ako 250 obyvateľov, avšak medzi nimi je príliš veľa takých, kde sa počet obyvateľov ráta na desiatky). Počet malých obcí rokmi stúpa, čo súvisí s nedostatkom pracovných príležitostí v jednotlivých oblastiach Slovenska (osobitne na území stredného a východného Slovenska) a následným vyludňovaním vidieckych sídiel.

Napriek tejto skutočnosti problémom slovenskej obecnej samosprávy nie sú samotné malé obce. Problémom je neochota (nechceme pripustiť, že neschopnosť) príslušných štátnych orgánov a inštitúcií začleniť tieto obce do systému obecnej (územnej) samosprávy tak, aby boli jej rovnocennou a efektívnou súčasťou, osobitne z pohľadu výkonu pôsobností, ktoré im z právnej úpravy prislúchajú. Inými slovami, reforma obecného zriadenia (v širšom zmysle komunálna reforma), ktorá by mohla

13 MEDERLY, P. – KRAJČÍR, Z. – SLÁDEKOVÁ, J. – PILÁT, E. – PLAI, Ľ. – ČERŇANSKÁ, J. – MARUŠINEC, J. – LENČEŠOVÁ, S. – UBRAŽI, T. – PÍPIŠKOVÁ, I. – BENNEROVÁ, R. *Výkon a financovanie prenesených kompetencií. Národný projekt Modernizácia miestnej územnej samosprávy*. Bratislava : Združenie miest a obcí Slovenska, 2019, s. 110.

daný problém riešiť stále neprichádza, hoci sa o nej dlhé roky hovorí, objavuje sa v programoch politických strán pred voľbami, dostane sa do programových vyhlásení vlád, ale konkrétny výsledok je v nedohľadne. Zlou správou je, že neprichádza čo i len hľadanie čiastkových riešení s akými sa možno stretnúť v iných štátoch V4 (napr. spoločné obecné zastupiteľstvá a spoločné obecné úrady a ich podpora zo strany štátu v Maďarsku, možnosť zvoliť za starostu obce aj osobu, ktorá nemá v obci trvalý pobyt, ale spĺňa iné, najmä odborné, kritériá – v Poľsku, delenie obcí pri výkone prenesenej pôsobnosti, známe ako „dvojkové“ a „trojkové“ obce – v Česku).

Slovenská legislatíva dotýkajúca sa obecnej samosprávy rieši za posledné roky čiastkové problémy, ktoré – takpovediac – horia, chýba jej koncepčný a obsahovo vyvážený prístup opierajúci sa o serióznu analýzu existujúcich prvkov a súvislostí tvoriacich obsah obecnej samosprávy. Súčasťou takto ponímaného obsahu je nepochybne požiadavka reformy obcí, resp. obecného zriadenia. Obec je základom územnej samosprávy (čl. 64 ústavy), obce majú svoj historický pôvod, povedané slovami De Tocoquevilla „*obce sú jediné združenie, ktoré je také prirodzené, že všade tam, kde sa ľudia spájajú, obec vzniká sama od seba*“.¹⁴

My dodávame, že tak ako obec prirodzene vzniká, tak aj prirodzene funguje dovtedy, kým v nej funguje život, kým v nej žijú ľudia. Faktické fungovanie obce nemožno zamieňať s nespôsobilosťou obce plniť samosprávne funkcie vyplývajúce pre ňu zo zákona. Aj preto nepovažujeme inštitút tzv. nefunkčnej obce za prostriedok riešenia problému malých obcí v Slovenskej republike. Štát a v jeho mene zákonodarca sa má usilovať o to, ako predchádzať situáciám, na základe ktorých by sa uplatnil inštitút nefunkčnej obce, nie legislatívne hľadať cestu pre jeho realizáciu.

Ak chceme reformovať územnú samosprávu ako princíp slovenského konštitucionalizmu, najskôr je nutné realizovať reformu obcí (obecného zriadenia) ako územno-samosprávnych jednotiek, vrátane vymedzenia ich ústavnoprávneho postavenia a pôsobností, ktoré dokážu vykonávať. Následne riešime problémy verejnej správy na vyšších úrovniach, „prekresľujeme hranice okresov a krajov“, diskutujeme o ich počte a pôsobnosti i právomoci. Je nepochybné, že funkčné obecné zriadenie vytvára predpoklady pre efektívny výkon verejnej správy na úrovni okresu (obec ako súčasť štátnej správy) a na úrovni samosprávneho kraja (obec ako súčasť územnej samosprávy).

V prostredí obecných samospráv sa postupne vytvárajú dve protichodné tendencie, ktoré demonštrujú rozdiel medzi teóriou a praxou obecnej samosprávy. Na jednej strane narastá počet malých obcí, ktoré nedokážu riadne zabezpečiť plnenie svojich kompetencií a niektoré z nich sú na hrane funkčnosti svojho samosprávneho pôsobenia, na druhej strane decentralizácia verejnej moci znamená nielen zvyšovanie početnosti úloh, ktoré musia obce realizovať, ale zároveň znamená zvyšovanie nárokov na odborné a profesionálne predpoklady volených funkcionárov obecnej samosprávy, t. j. starostu obce a poslancov obecného zastupiteľstva. Máme za to, že riešenie tejto dilemy nie je možné v rámci súčasných legislatívnych podmienok.

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

Subjektom, ktorý musí nájsť riešenie komplexného charakteru, nie čiastkové, akým je spomínaná nefunkčná obec, je štát. Štát a jeho sociálno-ekonomická 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 uplatňovať svoje ústavné právo na samosprávu so všetkými náležitosťami predstavujúcimi jeho obsah.

V obidvoch naznačených prípadoch ide o deficit štátu, resp. štátnej moci. Vznik obcí je proces historický, avšak ich rozvíjanie ako subjektov verejnej moci je výsledkom (aj) sebaobmedzenia štátu, ktorý v procese decentralizácie verejnej moci preniesol na obce celý rad kompetencií, a teda je povinný vytvoriť podmienky na to, aby ich obce mohli efektívne uskutočňovať (zabezpečiť). Štát sa nemôže tváriť, že daný stav sa ho netýka, prípadne spoliehať na to, že ho vyrieši čas alebo prax.

Nechceme polemizovať o tom, ako by reforma obecného zriadenia mala vyzeráť, resp. aké možné riešenia prichádzajú do úvahy. Zdá sa nám však, že Slovensko nie je pripravené na plošné zlučovanie obcí, vytváranie obecných zväzov (zväzov obcí). Táto alternatíva by bola zrejme politicky len ťažko priechodná, a podľa našich skúsenosti by narazila aj na odpor obcí. Skôr sa prikláňame k hľadaniu efektívnych foriem medziobecnej spolupráce, ktoré by boli precízne legislatívne upravené a zo strany štátu finančne podporované tak, aby boli pre obce akceptovateľné v zmysle prinášania reálnych výhod pre ich rozhodovaciu činnosť i poskytovanie služieb.

Pre využitie tejto alternatívy by bolo nanajvýš aktuálne odstupňovanie obecných kompetencií, ale spolu s ním aj prijatie tzv. existenčného minima pre každú obec, aby mala istotu, že pod konkrétny finančný obnos – rešpektujúci jej kompetencie a komunitné funkcie – neklesne.¹⁵ Za takýchto okolností by však bolo oprávnené očakávanie, že obce budú schopné svojimi aktivitami realizovanými v rámci zákonných možností, získať aj ďalšie finančné prostriedky potrebné na ich rozvoj. Kombinácia garantovaného finančného minima a aktívne konanie obcí v záujme svojho napredovania, by sa museli vzájomne dopĺňať (podmieňovať).

Záver

V príspevku sme načrtli niektoré problémy, s ktorými sa dnes borí obecná samospráva. Všíмали sme si legislatívu dotýkajúcu sa obecnej samosprávy, pôsobnosť obcí a pozornosť sme stručne zamerali aj na malé obce ako fenomén slovenskej obecnej samosprávy. Cez obsah týchto súvislostí sme sa snažili upozorňovať na vzťah medzi teóriou obecnej samosprávy ako formou verejnej moci a jej praktickým fungovaním. Pri každej z uvedených súčastí nášho skúmania sme naznačili možnosti riešenia existujúcich problémov, preto v závere len stručne zosumarizujeme.

Bezprostredne je potrebné riešiť stabilitu finančného zabezpečenia obcí, aby mohli plniť kompetencie (úlohy) v rámci svojej pôsobnosti, avšak toto riešenie nemôže mať podobu troch, či šiestich mesiacov, ale musí predstavovať funkčný systém do budúcnosti. Finančná konsolidácia chodu obecných samospráv vytvára pre fungovanie obcí založené na plánovaní ich rozvoja, realizovaní projektov využívaním

15 KALIŇÁK, M. Agenda živý vidiek. In *Pravda*, 27.4.2021, s. 19.

európskych rozvojových fondov, ale aj vytváraní finančných rezerv pre mimoriadne, resp. krízové situácie. V tejto súvislosti je žiaduce znižovať byrokráciu spojenú so získavaním finančných prostriedkov z európskych fondov a celý proces prispôbiť personálnym a finančným možnostiam obcí.

Legislatíva dotýkajúca sa obcí musí mať koncepčný charakter, v rámci ktorého sa žiada komplexný prístup vnímania problémov súvisiacich s fungovaním obecnej samosprávy. Vzhľadom na nestabilné obdobie v akom sa nachádza európska, a s ňou i slovenská spoločnosť, sa v legislatíve, ale i bežnej činnosti obecnej samosprávy žiada výraznejšie pracovať s alternatívami možného vývoja, v tomto zmysle využívať prognostické úvahy opierajúce sa o vedecké poznatky z oblasti teórie verejnej moci, ale aj overené skúsenosti z iných demokratických štátov, pokiaľ ich možno využiť v našich podmienkach.

Je najvyšší čas predstaviť kontúry reformy obecného zriadenia, jej oporné body a ich zdôvodnenie, viesť o nich diskusiu so všetkými subjektmi, ktorých sa dotkne (za účasti predstaviteľov teórie a vedeckého bádania), čo však neznamená, že všetkým účastníkom z prostredia územnej samosprávy je nutné vyhovieť. Obsahom reformy by však malo byť jasné a kontrolovateľné vymedzenie pozície štátu a obecnej samosprávy ako subjektov verejnej moci v rovine ich vzájomnej súčinnosti a spolupráce, v rovine rozhodujúceho postavenia štátu, ale aj v rovine, keď štát vystupuje voči obecnej samospráve ako povinný subjekt.

Literatúra:

- BAČÍKOVÁ, J. – FEČÍK, M. – ŠTEVČEK, M. – FILOVÁ, A. a kol. 2018. *Správny súdny poriadok*. Komentár. Bratislava : C.H.Beck. 2018.
- BALOG, B. 2014. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Prvé vydanie. Žilina : EUROKÓDEX. 2014.
- DE TOCQUEVILLE, A. 2006. *O demokracii v Amerike* (slovenský preklad). Bratislava : Kaligram. 2006.
- HAŠANOVÁ, J. – DUDOR, L. 2013. Teoretické a praktické problémy interpretácie rozsahu samosprávnej a delegovanej pôsobnosti obce. In *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „Teória a prax verejnej správy“ organizovanej pri príležitosti 15. výročia Fakulty verejnej správy v dňoch 11.- 12. 9.2013*. Košice : UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. 2013.
- HOETZEL, J. 1938. Samospráva. In Hácha, E.- Hoetzel, J. – Weyr, F. – Laštovka, K. (eds). *Slovník veřejného práva československého. Svazek IV*. Brno : Polygrafia. 1938.
- KALIŇÁK, M. 2021. Agenda živý vidiek. In *Pravda*, 27.4.2021.
- KOPECKÝ, M. 2019. *Správni právo. Obecná časť*. Praha : C.H.Beck. 2019.
- KUKLIŠ, P. 2022. O pôsobnosti obce. In *Právny obzor*. Roč. 105. č.3.
- MATULA, M. 2017. *Proměny funkce veřejné správy*. Plzeň : Západočeská univerzita v Plzni. 2017.
- MEDERLY, P. – KRAJČÍR, Z. – SLÁDEKOVÁ, J. – PILÁT, E. – PLAI, Ľ. – ČERŇANSKÁ, J. – MARUŠINEC, J. – LENČEŠOVÁ, S. – UBRAŽI, T. – PIPIŠKOVÁ, I. – BENNEROVÁ, R. 2019. *Výkon a financovanie prenesených kompetencií. Národný projekt Modernizácia miestnej územnej samosprávy*. Bratislava : Združenie miest a obcí Slovenska. 2019.

- MIKULE, V. 2003. K ústavním základům územní samosprávy. In Kysela, J. (eds): *Deset let Ústavy České republiky, východiska, stav, perspektivy*. Praha : Eurolex Bohemia. 2003.
- PALÚŠ, I. a kol. 2016. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Košice : UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. 2016.
- PALÚŠ, I a kol. 2018. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice : UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. 2018.
- PALÚŠ, I. 2020. Nefunkčná obec. – progres alebo ďalšie problémy? In *Štát a právo*. Roč. 07, č. 2 – 3.
- PALÚŠ, I. 2020. Sistačné právo starostu obce – slovenská teória a prax. In *Správni právo*. Roč. LIII, č. 7.
- PALÚŠ, I. 2021. Verejná správa a jej funkcie v čase pandémie (so zameraním na Slovenskú republiku). In *Veřejná správa a sociální politika*. Roč. I, č. 2.
- PALÚŠ, I. – SCISKALOVÁ, M. 2022. Municipal legislation in the Czech Republic and the Slovak Republic (common and different). In *Central European Papers*. Roč. X, č. 1
- TOMAŠ, L. 2019. Charakter pôsobnosti slovenskej územnej samosprávy (2. časť). In *Justičná revue*. Roč. 71, č. 8-9.
- TRELLOVÁ, L. 2018. *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Bratislava : Wolters Kluwer s.r.o. 2018.
- TRELLOVÁ, L. 2023. Nefunkčnosť orgánov obecnej samosprávy. In *Central European Papers*, roč. XI, č.1.

Summary: The Contribution Analyzes the Relationship between the Theory of Municipal Self-government and Its Practical Application.

The author examines it through three areas - legislation affecting municipal self-government, independent and transferred jurisdiction of municipalities, and small municipalities as a phenomenon of Slovak municipal self-government. The author proposes possible solutions to existing problems and justifies them argumentatively.

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



Obsah článku podlieha licenci Creative Commons Attribution 4.0 International Licence CC BY (Igor Paluš).