

Kompetenčné konflikty v obecnej samospráve (legislatíva a prax)

Obecná samospráva je súčasťou verejnej správy vo všetkých demokratických krajinách sveta. Je tak nezanedbateľnou súčasťou politického systému ako celku. Je samozrejme, že uvedená rozšírenosť miestnej samosprávy spôsobuje jej rozmanitosť, pričom je daná podoba samosprávy vždy výsledkom mnohých premenných ako je historická skúsenosť krajiny s činnosťou samosprávnych orgánov, postojom politických elit k nej, jej legislatívnom zakotvení či celkovej politickej kultúry danej krajiny. Neexistuje však vzor obecnej samosprávy, ktorý by nevykazoval nedostatky resp. by bol použiteľný pre každú krajinu. Každá samospráva je špecifická, preto sa v práci venujeme charakteristike obecnej samosprávy na Slovensku. Postavenie samosprávy na obecnej úrovni v systéme verejnej správy na Slovensku sa snažíme priblížiť cez analýzu obecného zákona. Prostredníctvom pohľadu na nedostatočnú legislatívnu úpravu a reálny dopad na život občanov v mestách a obciach, je naším cieľom poukázať na potrebu prijatia nového obecného zákona.

KLúčové slová: obecná samospráva, obecný zákon, starosta, zastupiteľstvo

Municipal self-government is part of public administration in all democratic countries. It is an integral part of the political system as a whole. The prevalence of local government over the world causes its diversity and a given form of self-government is always the result of many variables such as the country's historical experience with the function of self-governing bodies, attitudes of political elites, its legislative basis and the overall political culture of the country. However, there is no local self-government model, which shows deficiencies or it would be applicable for every country. Every municipal self-government is specific, so we deal with characteristics of local self-government in Slovakia. We're trying to zoom in the status of self-government at municipal level in the system of public administration in Slovakia by the analysis of municipal act. Looking at the lack of legislative changes and the real impact of municipal act on the lives of citizens in cities and towns, we argue that the adoption of a new municipal act is inevitable.

Key words: municipal self-government, municipal act, mayor, municipal council

1 ÚVOD

Verejná správa je základom každej dobre fungujúcej demokratickej spoločnosti. V časoch, kedy je uvedená premisa všeobecne akceptovaným faktom, moderné štáty sa

snažia o čo najbezproblémovjšie fungovanie jedného z podsystémov verejnej správy - samosprávy. Tá sa ukazuje ako najvhodnejšie forma riadenia a organizácie komúnit. Na Slovensku sa však vzhľadom na desaťročnú absenciu regionálneho stupňa samosprávy venuje obmedzená pozornosť jej najnižšiemu stupňu. Ani po ustanovení vyšších územných celkov sa pozornosť neobrátila želaným smerom, pretože prakticky ihneď vyvstali problémy so zavedeným systémom regionálnych inštitúcií. Napriek tomu, politickým riešeniam na úrovni miest a obcí je prikladaná po národnej úrovni ihneď najvyššia dôležitosť. Nič na tom nemení ani fakt, že už tu sa obyvatelia stretávajú s politikou, ktorá namiesto efektívneho riešenia problémov spoločnosti uprednostňuje vlastné mocenské ambície. Práve preto je dôležitá práca priblížiť reálny stav tejto častokrát zanedbávanej úrovne samosprávy.

2 KOMPETENČNÉ KONFLIKTY V OBECNEJ SAMOSPRAVE

2.1 Legislatívna úprava rozdelenia kompetencií

Jedným z prejavov obecnej samosprávy je možnosť vytvárania vlastných orgánov bez zásahu štátnej moci. Organizačné a kompetenčné usporiadanie obecných orgánov sa v jednotlivých krajinách odlišuje. Dôvodom je najmä historická tradícia a právna koncepcia. Môžeme pozorovať dva základné modely usporiadania, a to monistické a dualistické. V prvom prípade reálne existuje jeden orgán, pričom ním najčastejšie býva volený kolektívny orgán. Existencia dvoch je zase typická pre dualistické usporiadanie, pričom jedným z orgánov býva kolektívny orgán a druhý má rozličnú podobu. Verejná moc obce je rozdelená práve medzi tieto orgány. Obecné zriadenie na Slovensku sa prikláňa k dualistickému modelu.

Podľa čl. 69 Ústavy SR a §10 zákona o obecnom zriadení sú orgánmi obce výlučne starosta a obecné zastupiteľstvo. Reálne fungujú aj ďalšie orgány, avšak tie sú fakultatívne a závislé na obecnom zastupiteľstve. Jedná sa napr. o hlavného kontrolóra obce či obecnú radu. Vzájomný vzťah orgánov je určený tým, že oba sú orgánmi s originálnou kompetenciou. Keďže ich Ústava SR pokladá za výlučné, disponujú nezávislým postavením. Ich postavenie je rovnocenné, teda rovnako silné vzhľadom na ich volený charakter. Slovensko teda nie je prípadom, kedy je starosta nepriamo volený obecným zastupiteľstvom ako je to napr. v Českej republike. Starostu nemôže obecné zastupiteľstvo priamo odvolať. Nezávislosť zase znamená, že hoci môže zastupiteľstvo predkladať starostovi odporúčania, ten nie je právne viazaný vykonávať tieto odporúčania. Rovnako tak aj starosta nie je oprávnený ukladať zastupiteľstvu úlohy, ktorých plnenie je právne záväzné.

Ústava Slovenskej republiky **nerozčleňuje pôsobnosť obce medzi starostu a obecné zastupiteľstvo a ponecháva to na bežné zákonodarstvo**. Starosta obce tak „zásadne pôsobí v tých istých veciach ako aj obecné zastupiteľstvo, najmä v prípravnej fáze.“ (Sotolář, 2011, s. 89) Súčasná právna úprava poskytuje niekoľko nepresne ustanovených okruhov, ktoré môžu slúžiť ako zdroje kompetenčných konfliktov:

1. prekrývanie originálnych kompetencií starostu a zastupiteľstva,
2. prenos sporu starosta-zastupiteľstvo na pôdu fakultatívnych orgánov.

Ad 1: Keďže je úprava kompetencií medzi orgánmi obce ponechaná na bežné zákonodarstvo, stáva sa objektom mnohých zmien. Samozrejme, predstavuje to aj výhodu, nakoľko zákonodárny orgán môže oveľa rýchlejšie reagovať na problémy, ktoré vyplynú z reálneho chodu samosprávy. Negatívom však je, že právnych noriem, ktoré sa venujú kompetenciám orgánov je viac. Zákon o obecnom zriadení demonštratívne vymedzuje vyhradenú pôsobnosť zastupiteľstva, ktoré nemôže zastupiteľstvo na žiaden orgán¹ presunúť. Musíme však konštatovať, že výpočet kompetencií je len demonštratívny, a tak nie úplný a komplexný a aj preto osobitné zákony právomoc obecného zastupiteľstva rozširujú.² Už samotné predvetvie článku 11 obecného zákona deklaruje, že „*obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu vyhradené...*“ (Zákon č. 369/1990 Zb., § 11, ods. 4) To umožňuje obecnému zastupiteľstvu vykonávať aj iné úlohy, ktoré majú charakter základných úloh rozvoja a života obce. Taktiež aj ďalšie časti - písmená b, i, o citovaného odseku môžu vytvoriť pri napätých vzťahoch medzi oboma hlavnými orgánmi obce priestor pre spor:

- písm. b - v rozsahu určenom zastupiteľstvom môže zmeny rozpočtu vykonávať starosta,
- písm. i - určiť najneskôr 90 dní pred voľbami na celé funkčné obdobie rozsah výkonu funkcie starostu; zmeniť počas funkčného obdobia na návrh starostu rozsah výkonu jeho funkcie,
- písm. o - udeľovať čestné občianstvo obce, obecné vyznamenania a ceny.

Obecné zastupiteľstvo tak môže určovať právomoc starostu nielen v oblasti rozpočtu, ale aj iných otázkach. Obecné zastupiteľstvo najneskôr 90 dní pred voľbami určuje na celé funkčné obdobie rozsah výkonu funkcie starostu. V prípade neurčenia rozsahu funkcie starostu obecným zastupiteľstvom ide o porušenie zákona o obecnom zriadení, obecné zastupiteľstvo tak musí na začiatku funkčného obdobia určiť záväzok starostu. Počas volebného obdobia je možné ho zmeniť len na jeho návrh. Zastupiteľstvo však týmto návrhom nie je viazané, teda návrhom sa zaoberať môže, avšak zmeniť rozsah úväzku nemusí. Doposiaľ len judikovaný zákaz³ meniť v priebehu výkonu funkcie starostu obecným zastupiteľstvom úväzok starostu bol včlenený do zákona novelou z roku 2010. V prípade vyznamenania obce ide o výhradnú právomoc zastupiteľstva, avšak štatút obce pozná aj cenu starostu obce, ktorú udeľuje starosta.⁴

Ad 2: Ustanovenia v obecnom zákone poskytujú priestor pre prenos sporu na pôdu obecného úradu, obecnej rady, zástupcu starostu či hlavného kontrolóra. Obecný úrad sa môže stať dejiskom takéhoto konfliktu najmä preto, že je výkonným orgánom obecného zastupiteľstva a starostu obce. Zabezpečuje organizačné a administratívne veci starostu a zároveň obecného zastupiteľstva. Vypracúva aj písomné rozhodnutia obce. Jeho prácu riadi starosta obce. Zákon ráta s organizačným poriadkom obecného úradu, ktorý

1 Napr. na komisie alebo obecnú radu.

2 Napr. Zákon o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov - Zákon č. 357/2004 Z. z. o konflikte záujmov. Ten napríklad určuje obecné zastupiteľstvo za orgán zodpovedný za konanie o návrhu vo veci ochrany verejného záujmu a zamedzenia rozporu záujmov.

3 Ide o výsledok rozhodnutia Najvyššieho súdu SR, ktorý tak rozhodoval v prípadoch, pri ktorých došlo k zmene úväzku starostu počas funkčného obdobia, čo Najvyšší súd SR zamietol. Išlo napríklad o prípad obce Lehôtka.

4 Mohol by sa stať rovnaký prípad ako v susednej Českej republike, kde vznikol spor medzi starostom Prahy a jej mestským zastupiteľstvom kvôli vyznamenaniam speváka Karla Gotta.

upravuje organizáciu obecného úradu, počet zamestnancov obecného úradu a ich pracovné činnosti. Starosta o vydaní organizačného poriadku obecného úradu zastupiteľstvo už len informuje. Na jednej strane teda obecný úrad riadi starosta, na druhej strane je však nevyhnutným orgánom výkonu úloh obecného zastupiteľstva, pretože zabezpečuje jeho písomnú agendu a odborné podklady či iné písomnosti obecného zastupiteľstva.

Obecná rada je iniciatívnym, výkonným a kontrolným orgánom obecného zastupiteľstva, ktorý plní úlohy podľa rozhodnutia obecného zastupiteľstva. Zároveň však „plní funkciu poradného orgánu starostu.“ (Zákon č. 369/1990 Zb., § 14, ods. 3) Navyše jej zasadnutie zvoľáva a vedie starosta alebo ak tak neurobí, tak zástupca starostu.

Starosta si sám určuje svojich zástupcov, pričom táto úprava je taktiež výsledkom novely z roku 2010, aby sa predišlo politizovaniu úradu zástupcu starostu. Zástupcom starostu môže byť však len poslanec obecného zastupiteľstva. V prípade, že starosta nepoverí zástupcu v tejto lehote, zvolí zástupcu obecné zastupiteľstvo. Novela zákona zavádza pre starostu možnosť odvolať svojho zástupcu a to aj toho, ktorého zvolilo obecné zastupiteľstvo. V politickej praxi sa stávalo v minulosti bežným, že zástupca starostu menovaný zastupiteľstvom plnil úlohu drobnohľadu nad starostom. Preto bola personálna právomoc starostu posilnená.

2.2 Spory o kompetencie v praxi

Najrozsiahljšia novela zákona o obecnom riadení, spresnila a doplnila mechanizmus zvolávania a vedenia zasadnutia obecného zastupiteľstva. Ak starosta obce nezvolá zasadnutie najmenej raz za tri mesiace, zvolá ho zástupca starostu alebo poslanec poverený zastupiteľstvom. Pri neprítomnosti starostu obce na takto zvolanom zasadnutí, alebo ak ho starosta odmietne viesť, zasadnutie vedie poslanec, ktorý zvolal zasadnutie obecného zastupiteľstva. Ak o zvolanie zasadnutia obecného zastupiteľstva požiadala tretina poslancov a starosta zasadnutie nezvolá, zasadnutie obecného zastupiteľstva sa musí uskutočniť 15. pracovný deň od doručenia žiadosti na jeho konanie. Zastupiteľstvo musí schváliť na začiatku program zasadnutia. Táto nutnosť je tiež často využívaná ako prostriedok znefunkčnenia poslaneckého zboru. V bratislavskej Dúbravke v apríli 2011 miestni poslanci zrušili zastupiteľstvo, pretože neodhlasovali program, ktorý na rokovanie predložil starosta. (Sme, 6. 4. 2011) Uvedený postup bol blízky aj poslancom trenčianskej VÚC, ktorá tak pol roka musela pôsobiť v rozpočtovom provizóriu. (Pravda, 30.05.2013)

Novela z roku 2010 sa snaží predísť obštrukciám a znefunkčneniu zastupiteľstva starostom. Toto znenie zákona je reakciou na problémy zvolávania zastupiteľstva v obciach ako Zlaté Moravce či Zemianska Olča. Ani po novele zákona a možnosti zvolania zástupcom alebo poslancami je však bežnou praxou, ak starosta čaká na zvolanie zastupiteľstva do posledných dní stanovenej lehoty či nezvolá vôbec úvodnú schôdzu. V Trebišove, Somotore, Dunajskej Lužnej či Šarišských Michalanoch starostovia čakali so zvolením až do posledných dní 30 dňovej lehoty. (Pravda, 22.12.2010)

V prípade, ak starosta obce nedá hlasovať o návrhu programu alebo ak zasahuje do práva poslanca predkladať obecnému zastupiteľstvu návrhy, stráca právo viesť zasadnutie obecného zastupiteľstva. Obdobne to platí aj pri odmietnutí udeliť slovo poslancovi, pričom najmä zasadnutia zastupiteľstva v Zlatých Moravciach tým boli povestné.

Obec Zemianska Olča je výborným príkladom aj iných paradoxných situácií, ktoré vznikajú v obecnej samospráve. Obec tri roky fungovala na rozpočtové provizorium, starosta ignoroval poslancov aj zákony. Poslanci tak vydali ojedinelé rozhodnutie - o strate starostovho mandátu. Ten sa mohol odvolať na Ústavnom súde, avšak zákonnú lehotu premeškal, čím rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť. Funkciu starostu by mal dočasne prevziať jeho zástupca, to však nebolo možné, pretože starosta žiadneho nevymenoval.⁵

Kompetencie mestského úradu a jeho prednostu sa stali predmetom sporu medzi primátorom a zastupiteľstvom v Banskej Bystrici. Ten sa napokon preniesol aj na pôdu okresnej prokuratúry a neskôr krajského súdu. V máji 2012 uložilo zastupiteľstvo prednostovi úlohu vykonať odborné posúdenie investícií, no primátor ho na mimoriadnom zasadnutí mestskej rady odmietol podpísať, pretože zastupiteľstvo ním prekračovalo svoje kompetencie. Nakoľko prednosta podlieha primátorovi, zastupiteľstvo nemôže ukladať povinnosť mestskému úradu a jeho vedeniu. Mestskí poslanci v júni 2012 následne nevyhoveli protestu prokurátora a napadnutú časť štatútu mesta nepozastavili. Súd napokon rozhodol 10. mája v prospech primátora a prokurátora. (Sme, 17. 5. 2013)

Od roku 2010 bolo postavenie hlavného kontrolóra pri jeho odvolávaní upevnené a zároveň došlo k začleneniu hlavného kontrolóra do štruktúry obecného úradu. Vypustené boli ustanovenia o organizácii útvaru hlavného kontrolóra v organizačnom poriadku obecným zastupiteľstvom. Aj napriek tomu je jeho pozícia plne závislá na ľubovôli zastupiteľstva. Aj keď bolo 6 ročné funkčné obdobie prijaté kvôli zabezpečeniu nezávislosti kontrolóra obce, táto funkcia je terčom politického zápasu veľmi často. V Šoporni či Kopernici tak bol hl. kontrolór odvolaný práve kvôli politickým sporom. (Sme, 27. 7. 2010)

Ak by sa podarilo dosiahnuť odstránenie všetkých problematických miest a legislatívnych nedostatkov, stále neexistuje záruka, že spory medzi starostom a zastupiteľstvom nevzniknú. Dôkazom je súčasná situácia v Kremnici. Ku koncu roku 2012 odmietli miestni poslanci schváliť rozpočet na rok 2013 po tom, čo so starostkou nesúhlasili s termínmi budúročných zastupiteľstiev. Odhlasovali stiahnutie návrhu rozpočtu z rokovania, pretože sa s ňou nedohodli na zásadných veciach, teda aspoň podľa vlastných slov. Tie však nesúviseli so samotným rozpočtom. Poslanci tak nie sú ochotní akceptovať jej názor a výklad zákona o obecnom zriadení, že zvolávanie zastupiteľstva v termínoch, aké uzná za vhodné, je v právomoci starostu. (Sme, 7. 12. 2012) Obaja neprekročili svoje právomoci, no napriek tomu je samospráva z veľkej časti znefunkčnená.

2.3 Platové pomery a odmeny

Problematika platových podmienok a odmien orgánov obce je neurologickým bodom slovenskej obecnej samosprávy kvôli mnohým dimenziám, ktorými disponuje nielen v právnej úprave, ale aj v jeho praktickom prevedení. Ak by sme ju chceli rozčleniť, tak podľa nás problémy s finančným ohodnotením starostu a poslanca spôsobujú v reálnom chode samosprávy obcí tri okruhy problémov:

1. Neúmerná výška platu a odmien poslancov či starostu,
2. absencia transparentnosti,
3. zneužívanie platových pomerov a odmien v kompetenčných sporoch.

⁵ To sa udialo ešte pred prijatím novely z roku 2010. Zastupiteľstvo by dnes už síce mohlo zvoliť zástupcu, aj toho by však poľahky mohol starosta odvolať.

Ad 1: Súčasná právna úprava výšky platových pomerov je kombináciou pôsobenia zákona o obecnom zriadení a zákona o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest. Právomoc schvaľovania platových pomerov podľa zákona o obecnom zriadení totiž patrí medzi základné kompetencie obecného zastupiteľstva. Článok 11, odsek 3 zaraďuje medzi kompetencie zastupiteľstva:

- i) určiť plat starostu podľa osobitného zákona a určiť najneskôr 90 dní pred voľbami na celé funkčné obdobie rozsah výkonu funkcie starostu; zmeniť počas funkčného obdobia na návrh starostu rozsah výkonu jeho funkcie,
- j) voliť a odvolávať hlavného kontrolóra obce (ďalej len „hlavný kontrolór“), určiť rozsah výkonu funkcie hlavného kontrolóra a jeho plat, schvaľovať odmenu hlavnému kontrolórovi,
- k) schvaľovať štatút obce, rokovací poriadok obecného zastupiteľstva a zásady odmeňovania poslancov. (Zákon č. 369/1990 Zb., § 11, ods. 3)

Podľa zákona č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších predpisov patrí starostovi plat, ktorý je súčinom priemernej mesačnej mzdy zamestnanca v národnom hospodárstve vyčíslennej na základe údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky za predchádzajúci kalendárny rok a násobku podľa počtu obyvateľov obce, pričom plat patrí starostovi odo dňa zloženia predpísaného sľubu. Na tieto účely boli obce a ich starostovia rozdelení do deviatich platových skupín podľa počtu obyvateľov obce alebo mesta a násobky sa im ustanovujú takto:

Počet obyvateľov	Násobok priemerného mesačného platu
1. do 500	1,49-násobok
2. 501 - 1000	1,65-násobok
3. 1001 - 3000	1,98-násobok
4. 3001 - 5000	2,17-násobok
5. 5001 - 10 000	2,34-násobok
6. 10 001 - 20 000	2,53-násobok
7. 20 001 - 50 000	2,89-násobok
8. 50 001 - 100 000	3,19-násobok
9. nad 100 000	3,58-násobok (Zákon č. 154/2011 Z. z.)

Zákon určil, že plat starostu nemôže byť nižší, ako je uvedené. Čo je však dôležitejšie, obecné zastupiteľstvo môže tento plat rozhodnutím zvýšiť až o 70 %. Zákon určuje, že plat starostu sa skladá z nárokovateľnej zložky (minimálny plat) a fakultatívnej, ktorú schvaľuje obecné zastupiteľstvo. To rozhoduje vždy o fakultatívnej položke platu starostu. Výška však nesmie prekročiť zákonom stanovené maximum. Ak obecné zastupiteľstvo nerozhodne o plate starostu, patrí starostovi minimálny plat. Rozhodovanie o plate starostu prebieha minimálne raz ročne. Zároveň zákon určil, že starostovi, ktorý nevykonáva funkciu v celom rozsahu, patrí plat v pomernej časti zodpovedajúcej rozsahu vykonávanej funkcie. Navyše obecné zastupiteľstvo v obci s počtom obyvateľov do 500 môže kedykoľvek so súhlasom starostu znížiť 1,49-násobok platu až na 0-násobok. Počas ozdravného režimu alebo nútenej správy obce patrí starostovi minimálny plat.

Obecné zastupiteľstvo ho vtedy nemôže starostovi.

Plat hlavného kontrolóra je taktiež v kompetencii obecného zastupiteľstva a pozostáva z minimálnej zložky určenej zákonom. Je súčinom priemernej mesačnej mzdy zamestnanca v národnom hospodárstve a koeficientu podľa počtu obyvateľov obce, ktorý je v obciach

1.	do 500 obyvateľov	1,15
2.	od 501 do 1 000 obyvateľov	1,28
3.	od 1 001 do 3 000 obyvateľov	1,54
4.	od 3 001 do 5 000 obyvateľov	1,68
5.	od 5 001 do 10 000 obyvateľov	1,82
6.	od 10 001 do 20 000 obyvateľov	1,96
7.	od 20 001 do 50 000 obyvateľov	2,24
8.	od 50 001 do 100 000 obyvateľov	2,47
9.	nad 100 000 obyvateľov	2,78. (Zákon č. 369/1990 Zb.)

Navyše, zastupiteľstvo môže hlavnému kontrolórovi schváliť mesačnú odmenu až do výšky 30 % z mesačného platu hlavného kontrolóra.

Odmeňovanie poslancov prislúcha samotnému obecnému zastupiteľstvu. Poslanci obecných zastupiteľstiev si tak určujú odmeny sami pre seba. Účelom by malo byť odmeňovanie poslancov pri zohľadnení časovej náročnosti výkonu ich funkcie. Výška stanovenej odmeny je však na posúdení obecného zboru a vzťahuje sa na rôzne kategórie poslancov - rádových, poslancov - členov obecnej rady, predsedov a členov komisií a poslancov - zástupcov starostu. Taktiež je na zastupiteľstve ako určí odmeny, teda či budú vyplatené naraz alebo paušálne každý mesiac. Pokiaľ obec neprijme zásady odmeňovania, odmeny poslancom sa nemôžu poskytovať.

Právomoci zastupiteľstva pri odmeňovaní poslancov boli síce novelou z roku 2010 pridané do kompetencie zastupiteľstva, avšak odobraté mu bolo schvaľovanie odmien zamestnancov obce. Tie vydáva starosta, nakoľko je štatutárnym orgánom obce v pracovnoprávných vzťahoch.

Ad 2: Princíp transparentnosti hospodárenia vo všeobecnosti je v legislatíve venovanej obecnej samospráve zakotvený v mnohých predpisoch, na ktoré odkazuje zákon o obecnom zriadení. Sú nimi najmä:

Zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 540/2007 Z. z. o audítoroch, audite a dohlade nad výkonom auditu

Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy

Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

Avšak, právna úprava transparentnosti určovania platových pomerov a odmeňovania je stručná. Formálne je zakotvená v článku 18c obecného zákona a jeho ods. 9. Rokovania obecného zastupiteľstva sú totiž zásadne vždy verejné. O neverejnosti pojednávania rozhoduje síce zastupiteľstvo, no zákon taxatívne vymenováva prípady, kedy nie je možné uplatniť zásadu tajnosti rokovania. Nemôže sa tak udiať, ak je predmetom rokovania:

- a) použitie verejných prostriedkov na platy, odmeny a iné náležitosti spojené s výkonom funkcie orgánov obce, členov orgánov obce, zamestnancov obce alebo osôb, ktoré vykonávajú za odplatu činnosť pre obec,

b) nakladanie s majetkom vo vlastníctve obce, najmä prevod vlastníctva k majetku vo vlastníctve obce, nadobudnutie majetku do vlastníctva obce alebo prenechanie majetku obce do užívania iným osobám. (Zákon č. 369/1990 Zb.)

Existujú zásady odmeňovania poslancov, ale žiadny zákon neprikazuje obciam a mestám zverejňovať ich výšku na webovej stránke. Samozrejme, možno sa odvolávať na zákon o slobodnom prístupe k informáciám, avšak táto možnosť je viazaná na iniciatívu žiadateľa. Neexistencia zákonného ustanovenia o povinnom zverejňovaní je dôvodom, prečo princíp transparentnosti nie je len problémom praxe a reálneho, ale aj problémom legislatívnej medzery.

Ad 3: Keďže zastupiteľstvo určuje zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce a kontroluje hospodárenie s nimi, disponuje pomerne silným potencionálnym finančným nástrojom voči starostovi. Ak k tomu pričítame schvaľovanie rozpočtu obce a jeho zmien, v prípade konfliktu záujmu medzi starostom a zastupiteľstvom môže druhý menovaný orgán prostredníctvom finančného obmedzenia rozpočtu nepriamo ovplyvniť činnosť starostu. Navyše zastupiteľstvo schvaľuje aj priamo plat starostu. Rozdelenie kompetencií medzi starostu a zastupiteľstvo nekomplikuje plynulý chod samosprávy na najnižšej úrovni len tým, že sa v určitých častiach kompetencie kryjú, ale zároveň sa v slovenských obciach stáva bežným javom, že pri uplatňovaní právomoci starostu, môže prísť k protiopatreniam zo strany zastupiteľstva. V prípade existencie sporu teda nemusí prísť k prekračovaniu zákona, avšak nič nebráni druhému orgánu aby využil právomoci v inej oblasti a tým skomplikoval činnosť prvého orgánu.

2.4 Platové pomery orgánov obcí - praktické skúsenosti

Príkladov neúmernej výšky platu je v histórii fungovania obecnej samosprávy dostatok. Takmer od platnosti zákona o platových pomeroch starostov bola výška platu závislá na rozhodnutí zastupiteľstva, ktoré ju mohlo zdvihnúť až na dvojnásobok. Nehovoriac o štvrtročných odmenách, ktorých maximom bolo 50% trojnásobného platu a táto odmena sa mohla vyplácať štvrtročne, pričom odmeny na rozdiel od plátov nepodliehali nutnosti zverejňovania. Po schválení prvých plátov na úvodných zasadnutiach po komunálnych voľbách v roku 2010 prišlo k viacerým paradoxom. Primátor Bratislavy Milan Ftáčnik, starostka Starého Mesta Tatiana Rosová, primátor Nitry Jozef Dvonč, starosta bratislavskej Petržalky Vladimír Bajan, primátor Trnavy Vladimír Butko či starosta košického Starého Mesta Ľubomír Grega zarábali mesačne viac ako vtedajšia premiérka Iveta Radičová. (Pravda, 12.01.2011) Teda viac ako jedna z troch najvyšších ústavných funkcií v republike a viac ako najvplyvnejší ústavný činiteľ z pohľadu reálneho vplyvu na moc v štáte.

Pri celoslovenskom porovnaní s menšími mestami dochádzame k ešte absurdnejším paradoxom. Kým primátor Košíc Richard Raši poberal od decembra 2010 minimálny plat 2 965 eur, 4 starostovia košických mestských častí zarábali viac ako on. Ešte neprirodzenejšie je, že primátor Medzilaboriec, nezávislý kandidát Ivan Solej, zarábal v obci so 6 700 obyvateľmi až 3 291 eur. Teda približne o 200 eur viac ako primátor druhého najväčšieho mesta na Slavensku. (Pravda, 12.01.2011)

Možno jednoznačne tvrdiť, že na plat primátora a starostu má obrovský vplyv zloženie poslaneckého zboru v príslušnom meste, mestskej časti či obci. Ak má

v zastupiteľstve oporu, spravidla disponuje aj vyšším platom. V už spomínanej Bratislave mal zvolený primátor Milan Ftáčnik podporu len 8 poslancov zo 45. Naproti tomu pravicová koalícia získala až 30 mandátov. Starostka mestskej časti Staré Mesto, s podporou pravicovej koalície, ktorá získala 10 zo 17 mandátov v mestskej časti so 45 tisíc obyvateľmi poberala väčší plat ako spomínaný primátor hlavného mesta. (Štatistický úrad, 2010)

Prax financovania malých obcí zase ukazuje, že obce s malým počtom obyvateľov majú problém s obsadzovaním funkcie starostu a jediný dlh, ktorý sa im v rámci rozpočtu vytváral je z povinných mzdových odvodov. K tomu dochádza aj v prípadoch, keď samotní starostovia obcí fyzicky svoje platy nepoberajú, avšak obec má povinnosť vyplatiť za nich odvody. Úprava z roku 2011 síce dáva obecnému zastupiteľstvu so súhlasom konkrétneho starostu možnosť znížiť plat až na 0-násobok a tým obec odbremeniť od povinných odvodových platieb, avšak v malých obciach starostovský plat zhltnie často veľkú časť rozpočtu. Pri malých mestách ako je Pravica, Ratkovská Suchá a Martinová je bežné, že starosta nepoberá plat alebo obecný úrad nemá zamestnancov. (Sme, 19. 4. 2010)

Známy je aj príklad starostu obce Žehra Ivana Mižigára, ktorý obyvateľom osady odpustil dlhy, a za to mu miestne, prevažne rómske zastupiteľstvo potvrdilo plat takmer 2500 eur. Ten tak z celoročného obecného rozpočtu aj bez odmien zabral viac ako pätnástinu. Podobne vysoké platy mali aj starostovia iných východoslovenských obcí ako Bystrany či Lomničky.

Transparentnosť platových pomerov sa novelami zákona zlepšuje. V minulosti odmeny starostov nepodliehali povinnosti zverejnenia. Preto boli novelou od roku 2011 zrušené. Ani to však neodstraňuje všetky problémy, nakoľko je takmer nemožné na stránkach krajských miest nájsť informácie o odmenách poslancov.⁶ Nakoľko žiadny zákon neprikazuje mestám zverejňovať zásady odmeňovania na svojej webovej stránke, obce a mestá tak nerobia. (Pravda, 23.11.2012) Navyše aj povinnosť zverejnenia je možné veľmi ľahko obísť, pretože informácia o odmenách býva častokrát zverejnená len vo všeobecne záväznom nariadení, ktoré je zverejnené na webovej stránke spoločne s množstvom ďalších nariadení. Pri vyhľadávaní tak musí občan prejsť množstvom dokumentov, kým konečne objaví zásady odmeňovania. Presne na vlas totožná je situácia s uzneseniami zastupiteľstiev, ktoré v sebe nesú výsledky rokovaní o plate starostov a primátorov.

Ak sme uviedli, že prípady schválenia neštandardne vysokých plátov sú bežným javom, tak možno tvrdiť, že zneužitie tejto kompetencie pri spore medzi poslancami a starostom je javom ešte bežnejším. Spravidla ide o prvý a najvýraznejší krok zastupiteľstva, ktoré tak nielen odmeňuje, ale v tomto prípade aj určitým spôsobom trestá. Výpočet obcí, ktoré boli len v poslednom funkčnom období svedkom takéhoto javu, je siahodlhý: Ružindol, Košice Sever, Košice Staré Mesto, Brunovce, Rokycany,

6 Ku koncu roku 2012 výnimku spomedzi krajských miest tvoril len Prešov. Absolútnym unikátom v tomto prípade je mesto Martin, ktoré zaviedlo projekt Transparentné mesto. Jeho najviditeľnejším výsledkom je webová stránka, ktorá predstavuje jeden z najúčinnějších nástrojov na zúženie priestoru pre korupciu. Poskytuje totiž nepretržitý prístup ku všetkým informáciám v oblastiach, ktoré sú najviac náchylné na korupčné správanie. Voľne dostupné sú všetky mestské zmluvy, faktúry, výberové konania na obsadzovanie pracovných miest, verejné obstarávania na nákup služieb a tovarov, rozpočet, pridelovanie sociálnych bytov, etické pravidlá predstaviteľov a zamestnancov mesta, grantové programy mesta, územný plán, či dokumenty schvaľované mestským zastupiteľstvom.

Zlaté Moravce, Šoporňa, Halič, Nálepko, Jarovnice, Rimavská Sobota, Banská Bystrica, Prešov, Kremnica a mnohé iné. Vo všetkých týchto obciach bolo zníženie platu starostu či primátora výsledkom kompetenčných konfliktov. A výpočet obcí by bol doplnený ešte o ďalšie, ak by sme prirátali aj prípady, kedy starosta pochádzal z opozičnej koalície ako bola väčšina v zastupiteľstve, ktorá mu plat znížila častokrát už hneď na svojom prvom zasadnutí.

2.5 Miestne referendum o odvolaní starostu

Určitým nástrojom zastupiteľstva voči starostovi je možnosť jeho odvolania, ten však neprípadá priamo zastupiteľstvu, ale konečné rozhodnutie spočíva na obyvateľoch prostredníctvom miestneho referenda o odvolaní starostu. V podmienkach SR je referendum vo všeobecnosti nedostatočne zakotvené v ústavnom, ale aj bežnom zákonodarstve, pričom mnohé problémy sa premietajú aj do úpravy miestneho referenda. Ak by sme sa ich pokúsili kategorizovať, teoreticko-právne aspekty miestneho referenda podľa nás spočívajú v:

1. nedostatočnej právnej úprave podmienok odvolania starostu,
2. organizačnom zabezpečení referenda,
3. spore spôsobu zvolenia a odvolania starostu,
4. kvóre platnosti referenda,
5. následkoch miestneho referenda o odvolaní starostu.

Ad 1: Právne ukotvenie miestneho referenda o odvolaní starostu je obsiahnuté v obecnom zákone. V ústave je miestne referendum spomenuté len v čl. 65, ods. 1, kedy mu priznáva úlohu jedného zo spôsobov výkonu územnej samosprávy. Zároveň určuje, že spôsob jeho vykonania ustanoví zákon. Zákon, ktorý upravuje problematiku referenda na celoštátnej úrovni⁷ sa však na miestne referendum nevzťahuje, a preto je právne upravené len v obecnom zákone. A v tomto prípade ide o úpravu stručnú a nedostatočnú. (Ústava SR) Odvolanie starostu je jedným z troch dôvodov povinného vyhlásenia miestneho referenda a okrem neho musí zastupiteľstvo vyhlásiť miestne referendum v prípade, ak o to požiada 30% oprávnených voličov na základe petície a ak ide o zlúčenie obcí, rozdelenie alebo zrušenie obce, ako aj zmenu názvu obce. Okrem toho, obecné zastupiteľstvo môže vyhlásiť miestne referendum aj pred rozhodovaním o ďalších dôležitých veciach samosprávy obce, pričom tento odsek odkazuje na právomoc zastupiteľstva, v ktorom „organizuje miestne referendum o dôležitých otázkach⁸ života a rozvoja obce.“ (Zákon č. 369/1990 Zb., § 4, ods. 3, písm. i) Obecné zastupiteľstvo obligatórne vyhlasuje miestne referendum o odvolaní starostu, ak o to petíciou požiada aspoň 30% oprávnených voličov, alebo hrubo či opakovane zanedbáva povinnosti starostu, porušuje Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy. Zastupiteľstvo môže vyhlásiť miestne referendum o odvolaní starostu, ak neprítomnosť alebo nespôsobilosť starostu na výkon funkcie trvá dlhšie ako

⁷ Zákon Národnej rady Slovenskej republiky o spôsobe vykonania referenda z 19. novembra 1992.

⁸ V prípade miestneho referenda, ktoré by bolo vyhlásené na základe tohto ustanovenia by mohol nastať právny spor o to, čo sa pod pojmom dôležitá otázka života a rozvoja rozumie. Kopíroval by sa tak politicko-právny spor, ktorý nebol vyriešený ani rozhodnutím ústavného súdu, hoci bol dva krát podaný podnet na konanie pred ÚS SR. Prvý krát neboli splnené podmienky konania a druhý krát sa ústavný súd prostredníctvom rozhodnutia č. 31/97 kontroverzne vyjadril aj k spomínanému problému a navyše len okrajovo.

šesť mesiacov. Problémom pri dikcii o hrubom či opakovanom zanedbávaní povinností starostu však je, že obecný zákon jednotným spôsobom neupravuje rozsah povinností starostu. Preto pod povinnosťami treba rozumieť to, čo vyplýva najmä z ustanovení § 13, § 4 a § 28 zákona č. 369/1990 Zb. Podľa toho posledného článku prechádzajú na obec a jej orgány aj kompetencie národných výborov, a taktiež kompetencie okresných a krajských výborov. Povinnosti starostu môžu byť vnímané aj v takejto šírke. Každý prípad hrubého a opakovaného zanedbávania povinností musí byť ponímaný v súvisi s právomocou a zodpovednosťou starostu. Pri doslovnom citovaní je z uvedených ustanovení jasné, že zastupiteľstvo je vyhlasovateľom a organizátorom referenda, nerozhoduje však, či starosta porušil ústavu, zákony či iné právne normy alebo zanedbával svoje povinnosti. Musí tak disponovať rozhodnutiami súdov o porušení zákonov a nesmie konať na základe vlastných domnienok či nesympatií voči starostovi.

Ad 2: Obec ustanovuje nariadením podrobnosti o organizácii miestneho referenda. Obecné zastupiteľstvo teda rozhoduje o organizačnom postupe referenda, pretože zákon určuje iba to, že petícia je overovaná aspoň tromi poslancami určenými obecným zastupiteľstvom, ktorí nemôžu byť členmi petičného výboru. Obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum tak, aby sa uskutočnilo do 90 dní od doručenia petície obci, alebo aby sa uskutočnilo do 90 dní od schválenia uznesenia o vyhlásení miestneho referenda. Po jeho vyhlásení bezodkladne zriadi komisiu, ktorá má na starosti hlasovanie a sčítavanie hlasov. Zároveň určí lehotu na jej prvé zasadnutie. Najneskôr 15 dní pred dňom konania miestneho referenda zašle každému oprávnenému voličovi oznámenie o vyhlásení miestneho referenda, v ktorom je uvedený dátum schválenia uznesenia alebo doručenia petície, referendovú otázku alebo otázky, miesto, dátum a čas konania miestneho referenda a spôsob úpravy hlasovacieho lístka. Oznámenie je zverejnené v rovnakej lehote na úradnej tabuli v obci a tiež aj spôsobom v obci obvyklým. (Zákon č. 369/1990 Zb.) Miestne referendum teda nespadá do sústavy volieb, ktoré by po organizačno-technickej stránke zabezpečovalo ministerstvo vnútra, ako je to v prípade celoštátneho. To miestne je plne v kompetencii samosprávy, ktorá ho musí sama organizovať aj financovať.⁹ Podrobnosti sú výlučne v kompetencii zastupiteľstva, pričom každá obec si spôsob vykonania upraví vlastným všeobecno-záväzným nariadením. Platnosť konania referenda overuje prokuratúra ako prvá inštancia a následne je možné podať ústavnú sťažnosť, v tom prípade rozhoduje Ústavný súd SR.

Ad 3: Samotná právna úprava umožňuje odvolanie starostu, pričom však nemusí ísť vždy o iniciatívu občanov. Systém fungovania územnej samosprávy je na Slovensku budovaný na báze priamych volieb, nemal by preto tomu adekvátne zodpovedať aj právny mechanizmus iniciatívy odvolávania starostu obce z funkcie?

Ad 4: Výsledky referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastní aspoň polovica oprávnených voličov. Pri tejto minimálnej účasti je rozhodnutie prijaté, ak ho schváli nadpolovičná väčšina platných hlasov účastníkov referenda. Obecné zastupiteľstvo vyhlási výsledky na úradnej tabuli do troch dní od doručenia zápisnice o výsledkoch hlasovania. No práve uvedené kvórum predstavuje problém aj na celoštátnej úrovni. Francúzsko, Dánsko, Írsko, Švajčiarsko či iné demokracie považované za vyspelé, sú príkladmi, kde nutnosť nadpolovičnej účasti uzákonená nie je. Argumentuje sa tým,

⁹ Čo v podmienkach, kedy malé obce nemajú ani na odvody svojich zamestnancov, predstavuje ďalší z problémov miestneho referenda.

že akákoľvek účasť motivuje občanov zúčastniť sa, nakoľko rozhodnutie bude prijaté, aj keď sa ho zúčastní len nízke percento občanov. Pri súčasnom nastavení je dôsledkom zvoleného kvóra, že kto sa nezúčastní referenda, hlasuje vlastne za záporný výsledok referendovej otázky.¹⁰

Ad 5: Pre inšpiráciu právnych dôsledkov, ktoré nasledujú pri nesúhlasnom stanovisku obyvateľov obce, sa stačí pozrieť na celoštátnu úroveň. Nezmyselným konfliktom a zneužívaníu referenda o odvolaní starostu pri riešení kompetenčných sporov by podľa nášho názoru napomohlo kopírovanie ústavných princípov rozpustenia zastupiteľstva a začatia plynutia nového funkčného obdobia starostu. V prípade referenda na celoštátnej úrovni tak prezident musí učiniť a NR SR rozpustiť.¹¹ Nemenej dôležitým nevyriešeným bodom je možnosť opätovnej kandidatúry odvolaného starostu. Žiaden zákon totiž neznemožňuje opätovnú kandidatúru zosadeného starostu.

2.6 Reálne fungovanie miestneho referenda

Konanie referenda plní na Slovensku funkciu akéhosi preventívneho opatrenia pri spore medzi poslancami a starostom, ktorí tak prostredníctvom neho môžu vyvinúť nátlak na starostu. No zároveň je referendum vyústením dlhoročných sporov, ktoré prakticky znemožnili chod samosprávy v obci. Neschválený rozpočet, nepodpísané uznesenia, zastupiteľstvá neschopné uznášania či nejasné hospodárenie s obecnými peniazmi sú všetko reálie obecnej samosprávy v obci Šoporňa. No ani vyhlásenie referenda nemusí byť ukončením sporov, pretože organizovaním referenda je poverená obec, v štruktúre ktorej zohráva dôležitú úlohu starosta. A to už priamo, alebo prostredníctvom mestského úradu, ktorý zabezpečuje administratívne ale aj technické zabezpečenie hlasovania. V uvedenej obci sa tak prvýkrát referendum o dovolaní neuskutočnilo kvôli tomu, že jednoducho zostala referendová miestnosť uzatvorená. Druhýkrát obecný úrad nezabezpečil podklady a iné záležitosti, a tak sa ovolávanie starostu obyvateľstvom opäť nekonalo. (Sme, 24. 6. 2013) Bežnou praxou je konanie starostov, ktorí využívajú technické prostriedky obce¹² na dosiahnutie neplatnosti referenda. Podania na prokuratúru z dôvodu marenia referenda starostom sú početné¹³ a poskytujú argumenty, aby bola úprava organizácie referenda precíznejšie koncipovaná. Tá totiž pozabúda, že pri existencii sporu disponujú obe strany pomerne širokou paletou možností na ovplyvnenie hlasovania, pričom môžu využiť výhody, ktoré im poskytuje ich postavenie. V obci Zemianska Oľča bolo na starostu podaných niekoľko trestných oznámení. Za 57 porušení zákona o slobodnom prístupe k informáciám mu boli obvodným úradom udelené pokuty vo výške okolo 60 tisíc € a pred voľbami ho miestni poslanci odvolali z funkcie na základe zákona o konflikte

10 Odstránením kvóra by sa nezapakovala situácia ad absurdum, kedy pri referende v roku 2010 niektorí najvyšší ústavní činitelia otvorene vyzývali občanov k bojkotovaniu referenda. Prakticky celá história 7 referend na celoštátnej úrovni poskytuje argumenty, že stanovená hranica spôsobuje uvedené účinky aj v praxi. Navyše argumenty o nelegitimitate takýchto rozhodnutí neobstoja, veď akoby potom bolo možné vyvodit' legitimitu z volieb do Európskeho parlamentu či druhého kola volieb predsedov VÚC, ktoré sú extrémne nízke? Účasť občanov v komunálnych voľbách, ktoré boli v určitých rokoch vyššie ako voľby prezidenta, spoločne s históriou obecnej samosprávy poskytujú dôkazy, že práve komunálnym záležitostiam pripisujú občania najvyšší význam hneď za voľbami do NR SR.

11 V ostatných ústavne zakotvených prípadoch je rozhodnutie o rozpustení zákonodárneho zboru na zväžení prezidenta.

12 V spomenutej Šoporni či tiež Babíne starosta prostredníctvom rozhlasu vyzýval občanov aby sa nezúčastnili.

13 Len v prebiehajúcom funkčnom období sú to Mojtián, Babín, Ruské, Veľký Šariš, Šarišské Michaľany, Lovce, Kvakovce, Utekáč, Bátorove Kosihy.

záujmov, pretože porušoval záujmy obce a uprednostňoval záujmy svojich známych. Ani toto však nie sú a ani neboli dôvody, aby nekandidoval opäť. Znovuzvolili ho tesne pred voľbami a taktiež aj v samotných komunálnych voľbách 2010. V tom roku dokonca zvíťazil suverénne, veď protikandidáti nezískali spolu toľko hlasov, ako on sám. (Šagát, 2010) Neexistencia obmedzení kandidátov, ktorí museli svoj úrad opustiť predčasne je však problémom aj mnohých iných obcí - Dobrohošť, Babín, Bellova Ves, Bátorové Kosihy, Diviacka Nová Ves či iné.

2.7 Sistačné právo v kompetenčných konfliktoch

Jedným zo základných oprávnení starostu je podpisovanie uznesení obecného zastupiteľstva. Nepodpísanie uznesenia môže mať podobu inštitútu sistácie, teda odkladu výkonu uznesenia. Ide o jednu z inštitúcií systému brzd a protiváh medzi starostom a zastupiteľstvom. V praxi pod ním rozumieme oprávnenie starostu pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva za predpokladu splnenia zákonom stanovených podmienok. Týka sa však len uznesení zastupiteľstva a nie všeobecne záväzných nariadení obce. Taktiež sa nevzťahuje na uznesenie o voľbe a odvolaní hlavného kontrolóra a na uznesenie o vyhlásení miestneho referenda o odvolaní starostu.

Zákon o obecnom zriadení vo svojom § 13 odseku 6 stanovuje podmienky využitia sistácie a to ak sa starosta čo i len domnieva, že predkladané uznesenie odporuje zákonu, alebo je pre obec zjavne nevýhodné. Následne musí byť starostom dodržaný nasledujúci právny postup:

1. starosta obce nepodpíše uznesenie do 10 dní od jeho schválenia,
2. zvolanie obecnej rady a prerokovanie uznesenia s členmi obecnej rady (ak je zriadená),
3. zverejnenie uznesenia obecného zastupiteľstva v obci,
4. zvolať rokovanie obecného zastupiteľstva (do 2 mesiacov,
5. vypočúť jeho stanovisko,
6. hlasovanie o zrušení resp. potvrdení uznesenia rozhoduje obecné zastupiteľstvo 3/5 väčšinou hlasov všetkých poslancov,
7. výkon potvrdeného uznesenia starosta už nemôže pozastaviť,
8. starosta je oprávnený uznesenie postúpiť prokurátorovi na podanie protest z dôvodu porušenia zákona,
9. starosta nemôže využiť sistáciu v prípade uznesenia o voľbe a odvolaní hlavného kontrolóra a v prípade uznesenia o vyhlásení miestneho referenda a o odvolaní starostu obce. (Sotolář 2011, s. 151-152)

2.8 Praktické dôsledky využívania sistačného práva

Pozastavenie výkonu rozhodnutí zastupiteľstva je právomoc bežná aj v iných krajinách, a podobne tak aj na slovenskej či zahraničnej celoštátnej úrovni. Preto výpočet obcí, v ktorých sa takýto postup udial, je nemožný. Problémom však je, že pri dikcii súčasnej právnej úpravy je rozhodovanie ponechané na plnom uvážení starostu. Preto sa môže veľmi ľahko stať nástrojom v rukách starostu. V obci Ružindol sa tak starosta od podania trestného oznámenia zastupiteľstvom neriadil zásadami hospodárenia s obecným majetkom, nerešpektoval uznesenia, ani všeobecné záväzné nariadenia obce.

No najmä využíval svoje sistačné právo na pozastavenie všetkých prijatých uznesení zastupiteľstva. (Sme, 14. 10. 2010)

Zbytočným sa zdá byť podmienka prerokovania súhlasu s obecnou radou. Tá je totiž menovaná a plne závislá od zastupiteľstva. A keďže starosta je povinný pozastavenie s ňou len prerokovať, nie je na jej názor viazaný. Preto toto ustanovenie nemá praktický význam. Snáď len v prípade ojedinelých prípadoch ako v obci Štítik. Pri schvaľovaní zásad nakladania s obecným majetkom v januári 2011 sa vyskytli nejasnosti návrhu, a tak poslanci tento bod stiahli z rokovania. K okliešťovaniu právomocí starostu, ktoré tieto zásady obsahovali, pristúpili po druhýkrát a tentokrát úspešnejšie. Starosta však ich uznesenie nepodpísal. Podľa jeho tvrdenia bolo v rozpore so zákonom, nakoľko obsahovali ustanovenie, podľa ktorého môže obec uzatvárať nevýhodné zmluvy. Nepodpísanie uznesenia však neprerokoval s obecnou radou, a tak výkon uznesenia zostal v platnosti. (InfoRoznava, 7.1.2012)

3 ZÁVER

Zákon o obecnom zriadení bol prijatý v júni 1990 a platí dodnes. Za ten čas bol novelizovaný priamo aj nepriamo 43-krát, čo len svedčí o nekonceptnosti prístupu k legislatívnej úprave podmienok miestnej samosprávy v podmienkach SR. Legislatívne najmenej opatrenými oblasťami samosprávy miest a obcí je jednoznačne miestne referendum. Chýba potrebná jednotná legislatíva, ktorá by upravila organizáciu referenda na miestnej úrovni, pretože tu existuje enormný priestor pre jeho faktické znemožnenie konfliktnými stranami, ktoré v prípade hlasovania o odvolaní starostu predstavujú odvolávajúci a odvolávaný orgán obce. Zároveň vyvstáva potreba začatia serióznej debaty o kvóra platnosti miestneho referenda, ktoré by následne mohlo predstavovať inšpiráciu pre celoštátnu úroveň. Ďalšími problematickými oblasťami sú kontrola v obecnej samospráve (a vo verejnej správe ako celku), finančné záležitosti týkajúce sa platových pomerov poslancov a starostov a detailnejšia úprava kompetencií medzi obligatónnymi orgánmi obce. Tie síce zároveň predstavujú v tomto smere aj najvýraznejšie nedostatky plynulého a efektívneho chodu samosprávy, no zároveň si musíme uvedomiť, že tu vždy bude existovať priestor pre mocenské ambície miestnych politikov v zastupiteľstvách alebo na starostovských postoch, ktoré využijú akékoľvek nastavenie kompetencií k tomu, aby čo najviac maximalizovali výhody plynúce z obsadených funkcií. Vždy však budú pri tom narážať na odpor druhej strany.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- SOTOLÁŘ, J. 2011. Samospráva obce. Obecné zriadenie na Slovensku. Košice: SOTAC. 2011. 317 s. ISBN 978-80-89446-23-0.
- ŠAGÁT, M. 2010. Blázninec v Olči? [online]. [cit. 2.8.2013]. Dostupné na internete: <http://www.otvorenepravo.sk/m/clanok/71/blaznynec-v-olci>
- ŠSTATISTICKÝ ÚRAD SR. 2010. Počet poslancov zvolených do obecných, miestnych, mestských zastupiteľstiev podľa jednotlivých politických strán, koalícií politických strán a nezávislých kandidátov v obciach, mestách, mestských častiach SR. 2010. [online]. [cit. 2.8.2013]. Dostupné na internete: <http://app.statistics.sk/kv2010/sr/tab8.jsp?lang=sk&sr=2&obvod=101>

- Malé obce majú existenčné problémy. 19.4.2010. [online]. [cit. 2.8.2013]. Dostupné na internete: <http://novohrad.sme.sk/c/5335540/male-obce-maju-existencne-problemy.html>
- Niektorí končiaci starostovia držia úrad do poslednej chvíle. 22.12.2010. [online]. [cit. 2.8.2013]. Dostupné na internete: <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/168849-niektori-konciaci-starostovia-drzia-urad-do-poslednej-chvile/>
- Odmeny poslancov na webe väčšinou nenájdete. 10.12.2012. [online]. [cit. 2.8.2013]. Dostupné na internete: <http://trecin.sme.sk/c/6632372/odmeny-poslancov-na-webe-vacsinou-nenajdete.html>
- Platy primátorov a starostov sú prehnane vysoké. 12.01.2011. [online]. [cit. 2.8.2013]. Dostupné na internete: <http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/169048-platy-primatorov-a-starostov-su-prehnane-vysoke/>
- Poslanci nesmú ukladať úlohy prednostovi radnice. 17.5.2013. [online]. [cit. 2.8.2013]. Dostupné na internete: <http://bystrica.sme.sk/c/6804247/poslanci-nesmu-ukladat-ulohy-prednostovi-radnice.html>
- Poslanci kritizujú starostu. On obvinenia odmieta. 14.10.2010. [online]. [cit. 2.8.2013]. Dostupné na internete: <http://trnava.sme.sk/c/5592862/poslanci-kritizuju-starostu-on-obvinenia-odmieta.html>
- Poslanci sa dištancujú od rozhodnutí starostu. 27.7.2010. [online]. [cit. 2.8.2013]. Dostupné na internete: <http://ziar.sme.sk/c/5481022/poslanci-sa-distancuju-od-rozhodnuti-starostu.html>
- Poslanci schválili novelu zákona o obecnom zriadení. 3.10.2001. [online]. [cit. 2.8.2013]. Dostupné na internete: <http://korzar.sme.sk/c/4681697/zmos-spokojny-so-sedemmnastou-novelou-zakona-o-obecnom-zriadeni.html#ixzz2auVrSpFf>
- Starostovi oklieštili kompetencie. 7.1.2012. [online]. [cit. 2.8.2013]. Dostupné na internete: <http://www.inforoznava.sk/vsetky-clanky/starostovi-okliestili-kompetencie>
- Vojna trencianskych poslancov so županom pokračuje, rozpočet chýba. 30.05.2013. [online]. [cit. 2.8.2013]. Dostupné na internete: <http://spravy.pravda.sk/regiony/clanok/282290-vojna-trencianskych-poslancov-so-zupanom-pokracuje-rozpocet-chyba/>
- Za zmarené referendum polícia zatiaľ nikoho neobvinila. 24.6.2013. [online]. [cit. 2.8.2013]. Dostupné na internete: <http://nitra.sme.sk/c/6846353/za-zmarene-referendum-policia-zatial-nikoho-neobvinila.html>
- Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení
- Zákon č. 154/2011 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest z 25. augusta 1994.