

Igor Palus

Obecne zastupitelstvo v systeme miestnej samospravy

Studia Prawnoustrojowe nr 21, 121-131

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

Igor Palúš

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika
v Košiciach (Słowacja)

Obecné zastupiteľstvo v systéme miestnej samosprávy

Ústava Slovenskej republiky v čl. 69 ods. 1 a zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o obecnom zriadení) zakotvujú, že orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo a starosta obce. Tieto orgány predstavujú dominantnú formu výkonu samosprávy obce, ktorú dopĺňajú v zmysle čl. 67 ods. 1 ústavy ešte miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov obce¹.

1. Ústavné vymedzenie obecného zastupiteľstva

Význam obecného zastupiteľstva v systéme verejnej správy všeobecne a územnej samosprávy zvlášť zvyraňuje aj fakt, že jeho východiskovú pozíciu upravuje priamo Ústava Slovenskej republiky. Z obsahu ustanovení čl. 69 ods. 1 a 2 vyplýva, že obecné zastupiteľstvo je:

- a) jedným z orgánov obce (spolu so starostom obce),
- b) zastupiteľským orgánom obce,
- c) základom verejnej moci v rámci obce.

a) Ústava charakterizuje obecné zastupiteľstvo spolu so starostom obce ako orgány obce, prostredníctvom ktorých sa (hlavne) uskutočňuje samospráva obce. Obidva spomínané orgány obce ústava poníma ako prejav moci konštituovanej v miestnych podmienkach, t.j. ako orgány obecnej samosprávy (v širšom zmysle orgány verejnej moci), ktoré si volia obyvatelia obcí a cez činnosť ktorých sa stávajú vykonávateľmi

¹ Súčasná legislatíva nie je vo vzťahu k ďalším orgánom pôsobiacim na úrovni obce dostatočne precízna (viď § 10 ods. 2 zákona o obecnom zriadení). Predovšetkým nie je zreteľné, či ide o orgány obecného zastupiteľstva alebo orgány obce? Všetky sú zriaďované (kreované) obecným zastupiteľstvom, máme však za to, že je rozdiel medzi orgánmi, ktoré sú zložené z členov obecného zastupiteľstva (obecná rada), resp. z členov obecného zastupiteľstva a iných obyvateľov obce (komisie) a medzi ďalšími orgánmi obce (hlavný kontrolór, obecný úrad, obecná polícia). Ak ústava a zákon o obecnom zriadení považujú za orgány obce – obecné zastupiteľstvo a starostu obce, potom ďalšie orgány pôsobiace v obci by mali mať pomenovanie – orgány obecného zastupiteľstva, alebo iné orgány obce.

verejnej moci (v danom prípade miestnej samosprávy) v obci. Z hľadiska naznačeného ponímania nie je dôležité, že obecné zastupiteľstvo je zastupiteľský orgán obce a starosta predstavuje výkonný orgán obce.

Pozíciu obecného zastupiteľstva ako orgánu obce je nutné spájať s ústavným vymedzením pojmu obec, v zmysle ktorého je obec „samosprávnym a správnym celkom Slovenskej republiky združujúcim osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt“ (čl. 64a ústavy). Uvedené ústavné vymedzenie možno chápať v dvojakom zmysle. Po prvé obec organicky začleňuje do rámca štátu, z čoho vyplýva, že obec je súčasťou celku z hľadiska svojho územia, obyvateľstva i teritoriálnej štruktúry. Následne možno vydedukovať, že obecné zastupiteľstvo sa svojou činnosťou nesmie dostať do rozporu s cieľmi štátu vo vzťahu k územiu Slovenskej republiky, vo vzťahu k obyvateľom tejto republiky, ani vo vzťahu k teritoriálnej štruktúre štátu. Na druhej strane (t. j. druhý aspekt ústavného vymedzenia moci) musí činnosť obecného zastupiteľstva smerovať k obsahovému naplneniu samosprávy obce, ako aj k naplneniu samostatnosti obce ako správneho celku – to všetko pri zohľadnení záujmov a potrieb obyvateľov žijúcich v obci.

b) Obecné zastupiteľstvo je zastupiteľský orgán obce pozostávajúci z poslancov (ústava neurčuje počet poslancov obecného zastupiteľstva ani rozpätím najnižšieho a najvyššieho možného stavu), ktorých obyvatelia obce volia na 4 roky vo všeobecných, priamych a rovných voľbách tajným hlasovaním. Ide o formu zastupiteľskej demokracie v miestnych podmienkach, ktorú charakterizuje okrem inštitútu volieb ako jediného spôsobu kreovania (vzniku) obecného zastupiteľstva aj princíp reprezentatívneho mandátu, na základe ktorého poslanci obecného zastupiteľstva vykonávajú svoj mandát.

c) Obecné zastupiteľstvo predstavuje v miestnych podmienkach akýsi „miestny parlament“ a to nielen z pohľadu svojho zloženia (kolektívny orgán), tvorby – kreovania (voľby) a výkonu poslanceckého mandátu (reprezentatívny mandát), ale aj z hľadiska vymedzenia pôsobnosti. Kým prvé tri atribúty „parlamentu“ určuje priamo ústava, pôsobnosť obecného zastupiteľstva vymedzuje zákon o obecnom zriadení – nadväzujúc na ústavné ponímanie obecného zastupiteľstva – tým spôsobom, že výslovne určuje tzv. vyhradenú pôsobnosť obecného zastupiteľstva (§ 11 ods. 4 cit. zákona), ktorú je nutné vnímať v dvoch rovinách. Po prvé, veci patriace do tejto vyhradenej pôsobnosti môže upraviť iba obecné zastupiteľstvo (vrátane prijímania všeobecno-záväzných nariadení ako normatívnych právnych aktov obce), po druhé, obecné zastupiteľstvo nemôže úpravu týchto vecí „preniesť“ na iný orgán obce, resp. orgán obecného zastupiteľstva. Zároveň je treba pripomenúť, že starosta ako výkonný orgán obce zodpovedá za výkon svojich samosprávnych rozhodnutí (záležitostí) obecnému zastupiteľstvu. V relácii naznačeného prepojenia vzniku, zloženia a pôsobnosti obecného zastupiteľstva je nutné ho vnímať ako orgán predstavujúci základ verejnej moci v podmienkach obce.

2. Kreovanie obecného zastupiteľstva

Obecné zastupiteľstvá sú zložené z poslancov, ktorých počet, resp. stanovenie počtu určuje zákon. Počet členov obecného zastupiteľstva na každé volebné obdobie stanovuje – v súlade so zákonom o obecnom zriadení – obecné zastupiteľstvo pred voľbami. Tento počet počas volebného obdobia nemožno meniť. Počet členov obecných zastupiteľstiev rámcovo určuje zákon o obecnom zriadení v § 11 ods. 3 tak, že stanovuje rozpätie, v rámci ktorého konkretizuje (určuje) počet členov obecného zastupiteľstva s prihliadnutím na počet obyvateľov a veľkosť územného obvodu obce. Minimálna hranica počtu poslancov sú 3 poslanci (ide o obce, ktoré majú menej ako 40 obyvateľov), maximálna hranica 41 poslancov².

Volebné obdobie obecného zastupiteľstva určuje ústava na 4 roky, pričom funkčné obdobie obecného zastupiteľstva končí až zložením sľubu poslancami novozvoleného obecného zastupiteľstva, čím zákonodarca rešpektuje princíp kontinuity pri výkone funkcií orgánov obce. Iné spôsoby zániku mandátu zastupiteľstva právna úprava nepozná.

Volebné právo pri voľbách do obecného zastupiteľstva Ústava SR priznáva osobám s trvalým pobytom na území obce. Príslušné ústavné ustanovenie (čl. 69, ods. 2) zahŕňa aktívne aj pasívne volebné právo, keďže ústava neurčuje osobitné podmienky pre vznik pasívneho volebného práva.

Zásadný význam pre aktívne a pasívne volebné právo pre voľby do obecných zastupiteľstiev (v širšom zmysle pre voľby do orgánov územnej samosprávy obcí) má čl. 30 ods. 1 ústavy výslovne priznávajúci obe volebné práva aj cudzincom s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky. Volebné právo sa priznáva cudzincom bez rozdielu krajiny pôvodu, t. j. cudzinci z členského štátu Európskej únie majú volebné právo v zhodnom rozsahu ako cudzinci pochádzajúci z krajiny, ktorá nie je členom Európskej únie. Podmienkou vzniku volebného práva cudzincov podľa čl. 30 ods. 1 je trvalý pobyt na území Slovenskej republiky. Vo vzťahu k tejto podmienke má úprava podľa čl. 69 ods. 2 ústavy povahu *lex specialis*. Inak povedané volebné právo pre voľby do orgánov územnej samosprávy obce sa nepriznáva každému cudzincovi s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky, ale iba cudzincovi s trvalým pobytom na území danej obce³.

Konkrétnejšie vymedzenie volebného práva, ako aj organizáciu volieb do obecného zastupiteľstva (orgánov samosprávy obce) upravuje zák. č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov. V zmysle naznačenej ústavno-právnej úpravy môže kandidovať na funkciu poslanca obecného zastupiteľstva fyzická osoba (občan Slovenskej republiky alebo cudzinec) majúca v obci trvalý pobyt (obyvateľ obce), ktorá najneskôr v deň volieb dovŕši 18 rokov veku a nie sú u nej prekážky volebného práva, t. j. obmedzenie či pozbavenie spôsobilosti na právne úkony alebo trest výkonu odňatia slobody.

² Počet poslancov mestských zastupiteľstiev v hlavnom meste Bratislava a v meste Košice upravujú osobitné zákony.

³ J. Drgonec, *Ústava Slovenskej republiky, komentár*, 2. vyd., Heuréka 2007, s. 640–641.

Voľby do obecných zastupiteľstiev vyhlasuje predseda Národnej rady SR a konajú sa v posledných 14 dňoch ich volebného obdobia. Obec je povinná informovať voličov najneskôr 25 dní pred dňom volieb spôsobom v mieste obvyklým o čase a mieste konania volieb v obci, ako aj o volebnom okrsku.

Vzhľadom na to, že pri voľbách tohto druhu môže byť v obciach (mestách) viac volebných obvodov (v jednom možno zvoliť najviac 12 poslancov obecného zastupiteľstva), viažu sa výsledky volieb poslancov na volebné obvody. Keďže sa pri voľbách uplatňuje väčšinový volebný systém s relatívnou väčšinou zúčastnených voličov, za poslancov obecného zastupiteľstva sú zvolení tí kandidáti, ktorí získali vo volebnom obvode najväčší počet hlasov zúčastnených voličov zabezpečujúci mandát poslanca obecného zastupiteľstva. Ak vo volebnom obvode získajú dvaja alebo viacerí kandidáti tej istej politickej strany alebo koalície politických strán rovnaký počet platných hlasov, je zvolený za poslanca ten kandidát, ktorý sa nachádza na kandidátnej listine politickej strany alebo koalície politických strán vyššie. Ak rovnaký počet platných hlasov získali kandidáti z rôznych politických strán (koalícií), alebo nezávislí kandidáti, miestna volebná komisia z nich určí poslanca obecného zastupiteľstva žrebom. Kandidátom zvoleným za poslancov obecného zastupiteľstva vydá miestna volebná komisia osvedčenie o zvolení, ktoré má povahu právneho dokladu o tom, že príslušný obyvateľ obce bol zvolený za poslanca obecného zastupiteľstva⁴.

Zvolený poslanec sa ujíma funkcie zložením sľubu, ktorý skladá na prvom zasadnutí obecného zastupiteľstva, ktorého sa zúčastní, pričom odmietnutie sľubu alebo sľub s výhradou znamená stratu poslaneckého mandátu. Sľub má, takpovediac, trojrozmernú podobu, poslanec sa ním zaväzuje:

- riadne plniť svoje povinnosti,
- ochraňovať záujmy obce,
- dodržiavať Ústavu SR a iné právne predpisy a tieto pri výkone funkcie poslanca uplatňovať podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia

Obsah sľubu má nepochybne svoju právnu či etickú dimenziu, avšak bližší pohľad na jeho jednotlivé súčasti vyvoláva otázky, či aspoň pochybnosti. Má poslanec riadne plniť svoje povinnosti vyplývajúce zo zákona o obecnom zriadení a štatútu obce, resp. rokovacieho poriadku obecného zastupiteľstva, alebo má zákonodarca na mysli aj iné povinnosti vyplývajúce poslancovi z iných právnych predpisov (zrejme áno)? Čo treba považovať za záujmy obce, určujú ich právne predpisy, orgány samosprávy obce, alebo väčšina obyvateľov obce? Ak má poslanec obecného zastupiteľstva dodržiavať ústavu a iné právne predpisy a uplatňovať ich pri výkone svojej funkcie podľa svojho vedomia a svedomia – musí ich nepochybne poznať a primerane im rozumieť. Na mieste je otázka, či je súčasná slovenská realita taká, že uplatnenie uvedených troch zložiek sľubu (osobitne tej poslednej, pretože tá sa dá najreálnejšie verifikovať) možno od radového poslanca obecného zastupiteľstva vo všetkých ob-

⁴ L. Palúš, E. Somorová, *Štátne právo Slovenskej republiky*, UPJŠ, Košice 2008. s. 267–268.

ciach a mestách, alebo aspoň vo väčšine z nich – očakávať a vyžadovať? Skúsenosti z reálnej praxe potvrdzujú, že odpoveď na túto otázku treba formulovať veľmi opatrne a diferencovane, pretože negatív, ktoré prináša je viac, než povoľuje únosná miera. Vzťah demokracie a odbornosti v obecnej samospráve – a teda aj v personálnom zložení obecných zastupiteľstiev – je jedným z vážnych problémov zastupiteľskej demokracie v miestnych podmienkach.

Vráťme sa ešte k problematike kreovania obecného zastupiteľstva. Volebný zákon rešpektujúc stabilizačnú funkciu volieb rieši aj situáciu, keď sa v priebehu volebného obdobia obecného zastupiteľstva uvoľní z rôznych dôvodov mandát poslanca. Pre tieto prípady zákon určuje inštitút náhradníkov, za ktorých považuje kandidátov, ktorí sa zúčastnili volieb do obecného zastupiteľstva, avšak nezískali mandát. Ak sa uprázdni miesto poslanca obecného zastupiteľstva nastupuje (obsadí post poslanca) ten z náhradníkov, ktorý získal najviac platne odovzdaných hlasov. Ak získali rovnaký počet hlasov dvaja alebo viacerí náhradníci postupuje sa obdobne ako pri prvotnom prideľovaní mandátov, t. j. ak sú náhradníci z tej istej politickej strany (koalície) prednosť má ten, kto bol vyššie na kandidátnej listine, ak sú náhradníci z rôznych politických strán (koalícií), alebo nezávislí kandidáti, rozhoduje žreb. Nastúpenie náhradníka vyhlási obecné zastupiteľstvo do 15 dní po tom, čo sa uvoľní mandát poslanca a odovzdá mu osvedčenie o tom, že sa stal poslancom. Osvedčenie podpíše starosta obce. Ak sa uprázdnil mandát poslanca obecného zastupiteľstva a na toto miesto už niet náhradník, vyhlási predseda Národnej rady SR na žiadosť obce nové voľby. Nový poslanec obecného zastupiteľstva je v týchto voľbách zvolený len na zvyšok volebného obdobia zastupiteľstva. Vzhľadom na túto skutočnosť by takéto „nové voľby“ bolo účelnejšie a rozumnejšie nazývať doplňujúcimi voľbami.

Zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí pozná aj klasické nové voľby, ktoré predpokladá vo vzťahu k voľbám do obecných zastupiteľstiev v dvoch prípadoch:

a) v prípade, že sa voľby z akýchkoľvek dôvodov nevykonali (napr. nie sú kandidáti). Takúto situáciu možno v praxi sledovať bežne, takmer pri každých voľbách do obecnej samosprávy. Ak nastane tento zákonom predvídaný stav, predseda Národnej rady SR vyhlási nové voľby do 14 dní od uverejnenia výsledkov volieb Ústrednou volebnou komisiou,

b) v prípade, že Ústavný súd SR vyhlási voľby za neplatné alebo zruší napadnutý výsledok volieb. Ide o situáciu, keď sa voľby uskutočnili, ale následne boli napadnuté sťažnosťou niektorým z procesne legitimovaných subjektov podľa ústavy alebo zák. č. 38/1993 Z. z. o ústavnom súde v znení neskorších predpisov. Nález ústavného súdu o neústavnosti alebo nezákonnosti volieb je záväzný a je dôvodom pre vyhlásenie nových volieb do príslušného obecného zastupiteľstva⁵.

⁵ Ibidem, s. 271.

3. Pôsobnosť obecného zastupiteľstva

Zákonné zakotvenie pôsobnosti obecného zastupiteľstva vychádza z ústavného poňatia tohto orgánu obce ako orgánu zastupiteľského, ktorý je základom verejnej moci v rámci obce. V súlade s tým obsah pôsobnosti obecného zastupiteľstva sa viaže hlavne na samostatnú pôsobnosť obce tak, ako táto vyplýva z § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení. Spomínaný zákon následne v § 11 ods. 4 zakotvuje, že obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce a najmä mu je vyhradené rozhodovať o záležitostiach, ktoré sú demonštratívne obsiahnuté v uvedenom ustanovení zákona o obecnom zriadení. O dvoch rovinách tzv. vyhradenej pôsobnosti obecného zastupiteľstva sme hovorili vyššie, na tomto mieste chceme zdôrazniť, že rozsah vyhradenej pôsobnosti obecného zastupiteľstva je široký a obsahovo značne mnohostranný, zodpovedajúci ústavnému poňatiu obecného zastupiteľstva, ako aj modifikovanému uplatneniu teórie delby moci v podmienkach obce a jej samosprávy.

Nie je našim cieľom na tomto mieste analyzovať bod za bodom obsah tzv. vyhradenej pôsobnosti obecného zastupiteľstva, skôr sa pokúsime o koncepčnú charakteristiku tejto pôsobnosti využijúc niektoré kritéria, ktoré takýto prístup umožňujú. Uplatniť možno najmä kritérium (hľadisko) obsahové, formálno-právne a procesné.

Z hľadiska formálno-právneho možno vyhradenú pôsobnosť obecného zastupiteľstva rozčleniť v podstate do troch skupín⁶:

– vyhradená pôsobnosť, ktorá sa realizuje podľa zákona o obecnom zriadení, § 11 ods. 4, ale aj § 11a ods. 1 a 2, § 11b, § 13b ods. 1 druhá veta, § 19, § 20a a pod;

– vyhradená pôsobnosť, ktorá sa realizuje podľa zák. č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov, vid' § 9 ods. 1 a 2, § 14 ods. 2;

– vyhradená pôsobnosť, ktorá sa realizuje podľa osobitných predpisov – ide o prípady, keď osobitný právny predpis umožňuje obci jej všeobecne záväzným nariadením regulovať určitú oblasť spoločenských vzťahov, napr. zák. č. 554/1990 Zb. o miestnych poplatkoch v znení neskorších predpisov, zák. č. 317/1992 Zb. o dani z nehnuteľnosti v znení neskorších predpisov – obidva zákony v spojitosti s obsahom ustanoví § 11 ods. 4 písm. d, e zákona o obecnom zriadení.

Tradičným kritériom členenia vyhradenej pôsobnosti obecného zastupiteľstva je členenie podľa jej obsahu. V zmysle tohto kritéria obecné zastupiteľstvo vykonáva kompetencie v oblasti:

a) majetkovej – určuje zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce a s majetkom štátu, ktorý užíva, schvaľuje najdôležitejšie úkony týkajúce sa tohto majetku, ako aj majetkovú účasť obce v právnickej osobe zriadenej obcou;

b) ekonomickej – schvaľuje rozpočet obce (vrátane jeho zmien) a záverečný účet obce, emisiu komunálnych dlhopisov, rozhoduje o prijatí úveru a pôžičky, o prevzatí záruky za poskytnutie návratnej finančnej výpomoci zo štátneho rozpočtu. Rozhoduje

⁶ J. Sotoláč, *Zákon o obecnom zriadení (komentár)*, Sotac, s.r.o., Košice 2003, s. 155–156.

o zavedení a zrušení miestnej dane a ukladaní miestneho poplatku, určuje náležitosti miestnej dane alebo miestneho poplatku a verejnej dávky, rozhoduje o zriadení spoločného regionálneho alebo záujmového fondu; podľa osobitného zákona určuje plat starostu obce a hlavného kontrolóra obce;

c) normotvornej – prijíma všeobecne záväzné nariadenia obce, schvaľuje štatút obce;

d) kreačnej – zriaďuje a zrušuje vlastné orgány podľa § 10 ods. 2 zákona o obecnom zriadení (napr. obecnú radu, komisie, obecnú políciu – podľa osobitného zákona), volí a odvoláva hlavného kontrolóra obce, zriaďuje a zrušuje rozpočtové a príspevkové organizácie obce a na návrh starostu vymenúva a odvoláva ich vedúcich (riaditeľov), zakladá a zrušuje obchodné spoločnosti a iné právnické osoby a schvaľuje zástupcov obce do ich štatutárnych a kontrolných orgánov;

e) kontrolnej – kontroluje čerpanie obecného rozpočtu, hospodárenie s majetkom obce a s majetkom štátu, ktorý obec užíva, kontroluje činnosť vlastných orgánov, ako aj činnosť rozpočtových a príspevkových organizácií obce;

f) organizačno-politickej – vyhlasuje miestne referendum o najdôležitejších otázkach života a rozvoja obce, zvoláva zhromaždenia obyvateľov obce, schvaľuje zmluvy zakladajúce vnútroštátnu spoluprácu obce, dohody o medzinárodnej spolupráci a členstve obce v medzinárodnom združení, udeľuje čestné občianstvo obce, obecné vyznamenania a ceny, ustanovuje erb obce, vlajku obce, pečať obce, prípadne znelku obce;

g) prognostickej – schvaľuje územný plán obce alebo jej časti a koncepciu rozvoja jednotlivých oblastí života obce;

h) vnútornej – určuje počet poslancov obecného zastupiteľstva a počet volebných obvodov, overuje platnosť voľby svojich členov, schvaľuje rokovací poriadok obecného zastupiteľstva a zásady odmeňovania poslancov.

Vyhradenú pôsobnosť obecného zastupiteľstva možno členiť aj podľa formálno-procesného kritéria, t. j. akou formou svojho rozhodnutia ju obecné zastupiteľstvo realizuje a akou väčšinou hlasov svojich členov sa pri prijímaní týchto rozhodnutí uznáša.

Prevažnú časť svojich kompetencií realizuje obecné zastupiteľstvo formou uznesení, na ktorých sa uznáša nadpolovičnou väčšinou prítomných členov (tzv. obyčajná väčšina). Existujú však aj situácie, keď sa obecné zastupiteľstvo uznáša nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov, napr. voľba a odvolanie hlavného kontrolóra obce. V menšej miere zákonodarca určuje obecnému zastupiteľstvu povinnosť realizovať jeho kompetenciu prijatím všeobecne záväzného nariadenia. Napríklad, podľa zák. č. 317/1992 Zb. o dani z nehnuteľnosti v znení neskorších predpisov, výšku dane – z pozemkov, z bytov, zo stavieb – ustanoví obec každoročne všeobecne záväzným nariadením. Rovnakým normatívnym aktom obce sa v zmysle zák. č. 554/1990 Zb. o miestnych poplatkoch v znení neskorších predpisov, ustanovia v obci druhy miestnych poplatkov, ktoré sa v obci vyberajú a určia sa ich náležitosti.

4. Pravidlá činnosti obecného zastupiteľstva

Obecné zastupiteľstvo je kolektívny orgán, ktorý pracuje formou zasadnutí, ktorými rozumieme časový úsek, počas ktorého obecné zastupiteľstvo realizuje (vykonáva) svoje kompetencie. Pre prípravu a priebeh zasadnutí obecného zastupiteľstva platia určité pravidlá – časové, personálne, organizačné, procesné a miestne – ktoré môže každé zastupiteľstvo konkretizovať vo svojom rokovacom poriadku.

Hneď na úvod treba zdôrazniť, že posledná novela zákona o obecnom zriadení (zák. č. 102/2010 Z. z.) niektoré z týchto pravidiel podstatne sprecizovala (napr. časové, personálne, procesné), resp. zaviedla nové (pravidlo miesta konania – obecné zastupiteľstvo zasadá v obci, v ktorej bolo zvolené). Zákonodarca takto reagoval na neblahé skúsenosti z reálnej praxe, ktorá prinášala mnoho situácií vedúcich k znefunkčneniu práce a činnosti obecných zastupiteľstiev. Časté boli prípady, keď starosta obce v lehotách určených zákonom zasadnutie obecného zastupiteľstva nezvolal, resp. ak to za neho urobil iný oprávnený subjekt (zástupca starostu či poverený poslanec obecného zastupiteľstva), na takto zvolané zasadnutie neprišiel alebo ho predčasne opustil. Vyskytli sa dokonca prípady, keď starosta zvolal zasadnutie zastupiteľstva mimo územia obce, kde bolo zvolené. Časté boli aj problémy procesného charakteru sprevádzajúce zasadnutia niektorých zastupiteľstiev spojené napr. so schvaľovaním programu zvolaného zasadnutia, resp. so schvaľovaním jeho zmien, o ktorých starosta odmietol dať hlasovať, prípadne odmietol dať slovo poslancovi, ktorý oň žiadal a pod.

Všetky tieto situácie vznikali ako dôsledok medzier v existujúcej legislatíve, pričom sa ukázalo, že niektorí starostovia obcí, ale i poslanci obecných zastupiteľstiev tento fakt vyslovene zneužívali ohrozujúc takýmto konaním samotný chod obcí a zabezpečovanie potrieb ich obyvateľov⁷. Spomínaná novela zásadným spôsobom zužuje manévrovací priestor takýchto starostov, posilňuje pozíciu obecných zastupiteľstiev, hoci v menšej miere reaguje na situácie, ktoré môžu zneužiť poslanci vo vzťahu k starostovi obce (pozri podkapitulu o starostovi obce). Každopádne počin zákonodarcu treba oceniť a veriť, že ním vytvorený legislatívny priestor poslednou novelou zákona o obecnom zriadení sa pozitívne odrazí na reálnom fungovaní miestnych samospráv.

Zákon pozná tri druhy zasadnutí obecného zastupiteľstva – ustanovujúce zasadnutie, riadne zasadnutie a mimoriadne zasadnutie. Pre zvolanie každého z týchto zasadnutí platia iné časové pravidlá (lehoty). Zákon vychádza z premisy, že každé zasadnutie obecného zastupiteľstva zvoláva a vedie starosta obce, zároveň však zákonodarca počíta ja so situáciou, keď zvolanie a vedenie zastupiteľstva zveruje inému subjektu – zástupcovi starostu alebo poverenému poslancovi obecného zastupiteľstva. V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že k takémuto stavu môže dôjsť iba na základe nekonania starostu obce, resp. jeho prítomnosti, či neochoty zúčastniť sa na zasadnutí obecného zastupiteľstva, ktoré zvolal iný oprávnený subjekt.

Ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva zvolá starosta zvolený v predchádzajúcom volebnom období tak, aby sa uskutočnilo do 30 dní od vykonania

⁷ I. Palúš, *Súčinnosť starostu a obecného zastupiteľstva*, „Územná samospráva“ 2009 (5), č. 3, s. 18–19.

volieb. Ak starosta v určenej lehote takéto zasadnutie nezvolá, ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva sa uskutoční 30. pracovný deň od vykonania volieb. Ak starosta nie je prítomný alebo odmietne viesť takto zvolané zasadnutie obecného zastupiteľstva, vedie ho zástupca starostu. Ak ani tento nie je prítomný alebo zasadnutie zastupiteľstva odmietne viesť, vedie ho iný poslanec poverený obecným zastupiteľstvom.

Ako vidieť zákonodarca poučený skúsenosťami z praxe sa snažil legislatívne pokryť všetky alternatívy, ktoré by z pohľadu doterajšieho starostu, jeho nečinnosti, neprítomnosti či neochoty mohli zamedziť uskutočneniu ustanovujúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva. Týmto postupom zákonodarca rešpektuje princíp kontinuity, ktorý sa má (musí) uplatniť pri obsadzovaní funkcií v obecnej samospráve.

Klasickou formou činnosti obecného zastupiteľstva sú jeho riadne zasadnutia. Ústava SR, ani zákon o obecnom zriadení neurčujú priamo počet zasadnutí obecného zastupiteľstva. Nepriamo je však tento počet určený ustanovením § 12 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého sa obecné zastupiteľstvo schádza najmenej raz za tri mesiace. Inak sa obecné zastupiteľstvo schádza podľa potreby. Zasadnutie zastupiteľstva zvoláva a vedie starosta obce. Ak starosta v zákonom určenej lehote nezvolá zasadnutie zastupiteľstva, zvolá ho jeho zástupca alebo iný poslanec poverený obecným zastupiteľstvom. Ak na takto zvolanom zasadnutí zastupiteľstva starosta obce nie je prítomný ale zasadnutie odmietne viesť, vedie ho ten, kto zvolal obecné zastupiteľstvo.

Mimoriadne zasadnutie obecného zastupiteľstva musí starosta zvolať, ak o to požiada aspoň tretina poslancov, starosta zvolá zasadnutie tak, aby sa uskutočnilo do 15 dní do doručenia žiadosti na jeho konanie. Ak starosta v naznačenom zmysle zasadnutie nezvolá, zasadnutie obecného zastupiteľstva sa uskutoční 15. pracovný deň od doručenia žiadosti na jeho konanie. O vedení takto zvolaného zasadnutia platia tie isté postupy, aké zákonodarca určil pri ustanovujúcom zasadnutí obecného zastupiteľstva, ktoré starosta nezvolal.

Každé zasadnutie obecného zastupiteľstva má mať svoj program, ktorý musí byť zverejnený na úradnej tabuli v obci, aspoň tri dni pred zasadnutím obecného zastupiteľstva. Na rozdiel od predchádzajúcej právnej úpravy zákon pozná len túto jednu trojdňovú lehotu, t.j. lehoty na zverejnenie programu zasadnutia zastupiteľstva sa už nerozlišujú podľa druhu zasadnutia obecného zastupiteľstva (riadne, mimoriadne). Ak program zasadnutia obecného zastupiteľstva nebol zverejnený, zasadnutie by sa nemalo konať. Zákon síce túto skutočnosť výslovne nedeklaruje, máme však za to, že takýto záver vyplýva z podstaty veci.

Naopak zákon o obecnom zriadení (§ 12 ods. 5) podrobne stanovuje postup pri schvaľovaní návrhu programu zasadnutia a jeho zmene, o ktorom sa hlasuje na začiatku zasadnutia obecného zastupiteľstva. Zákon zavádza nové procesné pravidlo, podľa ktorého, ak starosta odmietne dať hlasovať o návrhu programu zasadnutia obecného zastupiteľstva alebo o jeho zmene, stráca právo viesť zasadnutie, ktoré ďalej vedie jeho zástupca. Ak zástupca starostu nie je prítomný alebo odmietne viesť zasadnutie, vedie

ho iný poslanec poverený obecným zastupiteľstvom. Starosta obce stráca právo viesť zasadnutie obecného zastupiteľstva aj vtedy, ak odmietne dať slovo poslancovi, ktorý oň žiada v súvislosti s prerokúvaným bodom programu. Postup pri vedení zasadnutia obecného zastupiteľstva je obdobný ako v predchádzajúcom prípade.

Obecné zastupiteľstvo je kolektívny orgán, ktorý rozhoduje vždy v zbere. Spôsobilé rokovať a uznávať sa je vtedy, ak je prítomná nadpolovičná väčšina jeho poslancov. Z hľadiska potrebného počtu poslancov zákon o obecnom zriadení pozná štyri spôsoby uznávania sa obecného zastupiteľstva:

- uznávanie nadpolovičnou väčšinou prítomných poslancov (§ 13 ods. 7), túto formu uznávania treba považovať za zásadu,;
- uznávanie nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov (takýmto spôsobom sa volí a odvoláva hlavný kontrolór obce – § 18a ods. 3 a 10);
- uznávanie trojpätinovou väčšinou prítomných poslancov (týmto spôsobom sa prijímajú všeobecne záväzné nariadenia obce – § 12 ods. 7),;
- uznávanie trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov (takúto väčšinu potrebuje obecné zastupiteľstvo na prelomenie sistačného práva starostu obce – § 13 ods. 8).

K podpore zásady odbornosti a verejnosti smeruje pri rozhodovaní obecného zastupiteľstva ustanovenie § 12 ods. 8, podľa ktorého ak obecné zastupiteľstvo zriadilo poradný orgán, vypočuje pred prijatím rozhodnutia vo veci, pre ktorú bol poradný orgán zriadený, jeho stanovisko. Z dikcie daného ustanovenia vyplýva, že poslanci obecného zastupiteľstva nie sú týmto stanoviskom viazaní, má im byť skôr nápomocné pri ich rozhodovaní.

Rokovania obecného zastupiteľstva sú zásadne verejné. Obecné zastupiteľstvo vyhlási rokovanie za neverejné, ak predmetom rokovania sú informácie alebo veci chránené podľa osobitných zákonov. Na druhej strane zákon o obecnom zriadení zároveň určuje, kedy obecné zastupiteľstvo nemôže verejnosť z rokovania vylúčiť (§ 12 ods. 9, písm. a, b). Ide o situácie, keď predmetom rokovania obecného zastupiteľstva je:

- 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;
- nakladanie s majetkom vo vlastníctve obce, najmä prevodom vlastníctva k majetku vo vlastníctve obce, nadobudnutie majetku do vlastníctva obce alebo ponechanie majetku obce do užívania iným osobám.

Zásadu verejnosti je nutné objasniť v dvojakom zmysle. Jedna vec je zúčastniť sa na zasadnutí obecného zastupiteľstva, v tomto prípade možno uplatniť rozširujúci výklad, t. j. zúčastniť sa môže ktokoľvek, aj iné osoby ako obyvatelia obce. Iná vec je požiadať o slovo na zasadnutí obecného zastupiteľstva. V tomto prípade treba rozlišovať medzi povinnosťou udeliť slovo a možnosťou udeliť slovo. Ten kto vedie zasadanie obecného zastupiteľstva slovo na požiadanie udelí vždy:

- prítomnému poslancovi Národnej rady SR,
- prítomnému poslancovi Európskeho parlamentu,
- prítomnému zástupcovi vlády alebo iného štátneho orgánu.

Slovo sa na požiadanie môže udeliť aj ktorémukoľvek obyvateľovi obce. Táto možnosť je naviazaná na splnenie dvoch podmienok – ponajprv udelené slovo musí súvisieť s prerokovávanými bodmi programu a po druhé, ten komu bolo udelené musí mať v obci trvalý pobyt.

Summary

Municipal council – a constitutional position

Key words: creation, scope of action, forms of operation.

Author analyzes a position of a municipal council in the system of local self-government from the point of view of its constitutional definition, composition and elections. At the same time, he deals with a scope of action of the municipal council from the point of view of formal and legal structure and content. As well, he pays attention to rules of operation of the municipal council with focus to types of sessions (constituent, ordinary, extraordinary) and forms of the municipal council's resolutions adoption.