

Právní úprava pravomocí zastupitelstva v České republice a na Slovensku

Veronika Papučiarová

Bakalářská práce
2010



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
akademický rok: 2009/2010

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE (PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Veronika PAPUČIAROVÁ**
Studijní program: **B 6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**

Téma práce: **Právní úprava pravomocí zastupitelstva v České republice a na Slovensku**

Zásady pro vypracování:

Úvod

I. Teoretická část

- Vymezte postavení obce jako základní jednotky územní samosprávy v systému veřejné správy v České republice a Slovenské republice.
- Analyzujte pravomoc a působnost zastupitelstva jako jednoho z orgánů obce, a to včetně základních vztahů k dalším obecním orgánům v České republice.

II. Praktická část

- Vyhledejte odlišnosti v postavení zastupitelstva a jeho pravomocí a působnosti v právním řádu České republiky a Slovenské republiky.
- Na základě získaných poznatků zhodnoťte dané právní úpravy a formulujte návrhy de lege ferenda pro jednotlivé právní řády, resp. doporučení k možné vzájemné inspiraci.

Závěr

Rozsah práce: **cca 40**
Rozsah příloh:
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

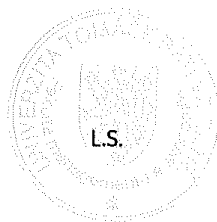
Seznam odborné literatury:

- [1] DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky s úvodným komentárom. 3. vyd. Šamorín: HEURÉKA, 2004. 66 s. ISBN 80-89122-15-9.
[2] KLÍMA, K. et al. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 1448 s. ISBN 978-80-7380-140-3.
[3] SOTOLÁŘ, J. Zákon o obecnom zriadení- podrobný komentár. 1. vyd. Košice: [s.n.], 2003. 385 s. ISBN 80-968356-1-0.
[4] VEDRAL, J. et al. Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář. Praha: C. H. Beck, 2008. 876 s. ISBN 978-80-7179-597-1.

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Jana Jurníková, Ph.D.**
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva
Datum zadání bakalářské práce: **6. dubna 2010**
Termín odevzdání bakalářské práce: **21. května 2010**

Ve Zlíně dne 6. dubna 2010

doc. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková
děkanka



prof. RNDr. René Wokoun, CSc.
ředitel ústavu

2) zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 35 odst. 3:

(3) Do práva autorského také nezasahuje škola nebo školské či vzdělávací zařízení, užije-li nikoli za účelem přímého nebo nepřímého hospodářského nebo obchodního prospěchu k výuce nebo k vlastní potřebě dílo vytvořené žákem nebo studentem ke splnění školních nebo studijních povinností vyplývajících z jeho právního vztahu ke škole nebo školskému či vzdělávacímu zařízení (školní dílo).

3) zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

(1) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení mají za obvyklých podmínek právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla (§ 35 odst.

3). Odpirá-li autor takového díla udělit svolení bez vážného důvodu, mohou se tyto osoby domáhat nahrazení chybějícího projevu jeho vůle u soudu. Ustanovení § 35 odst. 3 zůstává nedotčeno.

(2) Není-li sjednáno jinak, může autor školního díla své dílo užít či poskytnout jinému licenci, není-li to v rozporu s oprávněnými zájmy školy nebo školského či vzdělávacího zařízení.

(3) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení jsou oprávněny požadovat, aby jim autor školního díla z výdělku jím dosaženého v souvislosti s užitím díla či poskytnutím licence podle odstavce 2 přiměřeně přispěl na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložily, a to podle okolností až do jejich skutečné výše; přitom se přihlédne k výši výdělku dosaženého školou nebo školským či vzdělávacím zařízením z užití školního díla podle odstavce 1.

ABSTRAKT

Témou tejto bakalárskej práce je zastupiteľstvo ako najvyšší orgán samosprávy obcí, jeho postavenie a právomoci. Zároveň pre blízkosť a spoločnú históriu vývoja obecného zriadenia je právna úprava právomocí a postavenia zastupiteľstva obce porovnávaná so Slovenskou republikou.

V teoretickej časti sú popisované právne úpravy obecného zastupiteľstva v jednotlivých krajinách. Praktická časť sa už zaoberá vyhľadávaním podstatných rozdielov v právomociach zastupiteľstva a jeho vzťahoch a postaveniu k ostatným orgánom obce. Záver praktickej časti tvoria návrhy na možnú úpravu právneho poriadku v danej oblasti.

Kľúčové slová: obecné zastupiteľstvo, právomoci zastupiteľstva, samospráva, samostatná pôsobnosť, prenesená pôsobnosť, orgány obce.

ABSTRACT

The theme of this bachelor thesis is the council as a supreme municipal authority, his position and power. The legal regulation of power and position of the municipal council is compared with the Slovak Republic for the proximity and common history of development the municipal establishment.

In the theoretical part there is described the legislation of the municipal council in both countries. The practical part deals with searching major differences in power of council and its relations and positions to other authorities of the municipality. The last part of practical section consists of proposals for possible modification of the legislation in this field.

Keywords: municipal council, powers of council, local government, separate power, delegate power, authorities of the council.

Týmto by som chcela poďakovať svojej vedúcej bakalárskej práce JUDr. Jane Jurníkovej, Ph.D., ktorá mi poskytovala odborné konzultácie a usmerňovala ma pri vypracovávaní tejto práce. Ďalej by som chcela poďakovať svojej tete Pavle Marákovej, ktorá mi na záver pomohla opraviť štylistické a gramatické chyby a nakoniec celej svojej rodine, ktorá ma podporovala počas môjho celého bakalárskeho štúdia. Ďakujem!

Prohlašuji, že odevzdaná verze bakalářské/diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

OBSAH

ÚVOD.....	10	
I	TEORETICKÁ ČÁST	11
1	VYMEDZENIE ZÁKLADNÝCH POJMOV	12
2	POSTAVENIE OBCE.....	14
2.1	VYMEDZENIE POSTAVENIA OBCE V RÁMCI PRÁVNEHO PORIADKU ČESKEJ REPUBLIKY	14
2.2	VYMEDZENIE POSTAVENIA OBCE V RÁMCI PRÁVNEHO PORIADKU SLOVENSKEJ REPUBLIKY	15
3	ZASTUPITEĽSTVO AKO ORGÁN OBCE	17
3.1	PRÁVNA ÚPRAVA POSTAVENIA ZASTUPITEĽSTVA V ČESKEJ REPUBLIKE.....	17
3.1.1	Voľba zastupiteľstva	18
3.1.2	Právomoci a pôsobnosť zastupiteľstva obce	20
3.1.3	Podmienky pre prijatie uznesenia.....	27
3.1.4	Vzťah zastupiteľstva k ostatným orgánom obce	27
3.2	PRÁVNA ÚPRAVA POSTAVENIA ZASTUPITEĽSTVA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE	29
3.2.1	Voľba zastupiteľstva	29
3.2.2	Právomoci a pôsobnosť obecného zastupiteľstva	31
3.2.3	Podmienky pre prijatie uznesenia.....	36
3.2.4	Vzťah zastupiteľstva k ostatným orgánom obce	37
II	PRAKTICKÁ ČÁST	38
4	ROZDIELY V POSTAVENÍ A PRÁVOMOCIACH ZASTUPITEĽSTVA V ČESKEJ REPUBLIKE A NA SLOVENSKU.....	39
4.1	ZASTUPITEĽSTVO A STAROSTA	39
4.2	POČET ČLENOV ZASTUPITEĽSTVA OBCE	43
4.3	ROKOVANIE A PRIJÍMANIE UZNESENÍ ZASTUPITEĽSTVA	44
4.4	ZASTUPITEĽSTVO A OSTATNÉ ORGÁNY OBCE.....	45
4.4.1	Rada obce	46
4.4.2	Výbory a komisie	47
4.4.3	Hlavý kontrolór obce.....	48
4.5	MAJETKOVOPRÁVNE ÚKONY ZASTUPITEĽSTVA OBCE	48
5	NÁVRHY DE LEGE FERENDA.....	50

5.1	PRIAMA VOĽBA STAROSTU	50
5.2	ROKOVANIE A PRIJÍMANIE UZNESENÍ ZASTUPITEĽSTVA.....	53
5.3	POČET ČLENOV ZASTUPITEĽSTVA	54
ZÁVER		55
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY		56
SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK		58
SEZNAM OBRÁZKŮ		59

ÚVOD

Právo na samosprávu vyplýva už zo samotnej podstaty demokracie a tým aj princípov právneho štátu. Preto je nevyhnutné, aby existovala určitá sústava orgánov, ktorá bude zabezpečovať výkon samosprávy na úrovni obcí a krajov. Ako najvyšší orgán samosprávy je konštituované zastupiteľstvo, a preto som naň sústredila pozornosť vo svojej bakalárskej práci. V rámci rozšírenia pohľadu na túto problematiku som sa rozhodla nielen popisovať postavenie a právomoci zastupiteľstva obce v Českej republike, ale porovnávam ho ako najvyšší orgán samosprávy so Slovenskou republikou. Myslím si, že komparácia je vhodná, pretože české aj slovenské obecné zriadenie vychádza zo spoločných dlhoročných tradícií a v oboch krajinách postupne dochádzalo k prechodu od totalitného štátu k štátu uznávajúcemu demokratické princípy. Preto je tu podľa mňa dobrá možnosť sledovať právnu úpravu obecného zastupiteľstva od spoločných znakov až k rozdielnym. V tejto práci nebudem však porovnávať každú právomoc a všetky detaily týkajúce sa zastupiteľstva obce, ale pozornosť sústredím na zásadné rozdiely v postavení a kompetenciách zastupiteľstva.

Pri spracovávaní som využila poznatky z dostupných knižných zdrojov a zákonov, vyhľadala som súvisiace internetové články, štúdie a spracované diskusie k danej téme. Na ich základe som definovala hlavné rozdiely a možné problematické oblasti právnej úpravy. To som potom využila ako podklad pre navrhnutie úprav podľa zásady *de lege ferenda*. Použitý zákony a literatúra boli platné a spracované k máju 2010.

V teoretickej časti okrem vymedzenia základných pojmov popisujem postavenie obce a zastupiteľstva v jednotlivých právnych poriadkoch. Obecné zastupiteľstvo ako orgán obce nerozoberám však úplne dopodrobna, pretože rozsah práce je obmedzený, ale sústreďujem sa na právomoci, postavenie a vzťah k ostatným orgánom obce. V praktickej časti prechádzam k porovnávaniu jednotlivých právnych úprav, popisujem zásadné rozdiely, ktoré som na základe vypracovania teoretickej časti objavila. Druhou podstatnou súčasťou praktickej časti mojej bakalárskej práce sú návrhy *de lege ferenda*, alebo teda návrhy na možnú vzájomnú inšpiráciu jednotlivých právnych úprav a právomocí zastupiteľstiev.

Dúfam, že svojou prácou prinesiem niečo nové do danej problematiky a že vás moja práca zaujme.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 VYMEDZENIE ZÁKLADNÝCH POJMOV

Zložitosť systému verejnej správy a jej členenie si vyžaduje zrozumiteľne definovať niektoré jej pojmy pre lepšie pochopenie a zaradenie riešenej problematiky zastupiteľstiev. V tomto prípade je podľa mňa najlepšie postupovať zhora nadol, a preto je nevyhnutné vysvetliť pojem verejnej správy. Týmto pojmom sa v spoločnosti rozumie správa verejných záležitostí, realizovaná ako prejav výkonnej moci v štáte. Verejná správa ako správa verejných záležitostí je správou vo verejnom záujme a subjekty, ktoré ju vykonávajú, ju realizujú ako právom uloženú povinnosť, a to z titulu svojho postavenia ako verejnoprávných subjektov. Verejná správa sa ďalej delí na štátnu správu a samosprávu.¹

Keďže zastupiteľstvá disponujú právomocami hlavne v oblasti samostatnej pôsobnosti obcí, ďalším nevyhnutným pojmom, ktorý by sme si mali bližšie definovať, je samospráva. Samospráva je teda verejnou správou uskutočňovanou inými než verejnoprávnymi subjektmi než štátom. Jedná sa o subjekty korporatívneho charakteru, označované ako verejnoprávne korporácie. Samospráva je odvodzovaná od autonómneho postavenia verejnoprávných korporácií (územných či záujmových), a rovnako aj ona je svojbytným druhom spoločenského riadenia. Samospráva zahŕňa takú oblasť verejnej správy, ktorá je zákonmi zverená subjektom, ktorých sa bezprostredne týka. V tomto zmysle je samospráva častí štátu, decentralizovaná na subjekty neštátneho charakteru.²

Základnou jednotkou územnej samosprávy je obec. Je to územné spoločenstvo občanov, ktoré má právo na samosprávu. Obce ako základné samosprávne spoločenstvá majú na území dnešnej Českej republiky dlhoročnú tradíciu. Podstata obce ako subjektu miestnej samosprávy spočíva vo vzájomnom prepojení 4 aspektov:

- Osobný aspekt obce (občania obce)
- Územný aspekt obce (vlastné územie obce)

¹KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr. *Správní právo- obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. str. 6

²KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr. *Správní právo- obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. str. 10

- Mocenský aspekt obce (právní moc k tvorbe a výkonu vlastných verejnomo-
mocenských aktov)
- Ekonomický aspekt obce (hospodárenie s vlastným majetkom a finančnými
zdrojmi)³

Obce v rámci samosprávy majú samostatnú pôsobnosť, ktorá je zakotvená v ústavnom práve na samosprávu. Do samostatnej pôsobnosti smie štát zasahovať len ak to vyžaduje ochrana zákona, a len spôsobom stanoveným zákonom.

Okrem samostatnej pôsobnosti obce vykonávajú aj tzv. prenesenú pôsobnosť. Je to dekoncentrovaná štátna správa zverená obciam zákonmi na základe čl. 105 Ústavy ČR. Rozlišuje sa trojstupňové členenie obcí pre účely výkonu štátnej správy:

- Obce
- Obce s povereným obecným úradom
- Obce s rozšírenou pôsobnosťou⁴

Hlavný pojem, ktorý by sme mali však vymedziť je zastupiteľstvo. Zastupiteľstvo je zložené z členov zastupiteľstva obce a ako vrcholný orgán obce rozhoduje vo veciach patriacich do samostatnej pôsobnosti obce. Ako svoje iniciatívne a kontrolné orgány môže zriaďovať výbory.⁵

³ KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr. *Správní právo- obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. str. 29

⁴ KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr. *Správní právo- obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. str. 30

⁵ KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr. *Správní právo- obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. str. 31

2 POSTAVENIE OBCE

Zastupiteľstvo je jeden z najdôležitejších orgánov obce, preto je nutné správne vymedziť nielen postavenie zastupiteľstva, ale aj postavenie obce v jednotlivých právnych poriadkoch Českej a Slovenskej republiky. Vymedzenie jednotlivých pojmov týkajúcich sa územnej samosprávy a obcí sa v niektorých detailoch odlišuje napriek tomu, že Česká republika a Slovensko v minulosti tvorili jednotný štát.

2.1 Vymedzenie postavenia obce v rámci právneho poriadku Českej republiky

O obci ako základnej jednotke územnej samosprávy sa zmieňuje Ústava Českej republiky v VII. hlave. Hlava VII. nadväzuje na čl. 8 Ústavy, ktorý zaručuje samosprávu ÚSC. Čl. 99 ustanovuje, že Česká republika sa člení na obce, ktoré sú základnými samosprávnymi celkami, a kraje, ktoré sú vyššími územnými samosprávnymi celkami.

ÚSC majú svoj územný a personálny základ. Občanmi ÚSC sú osoby, ktoré majú v obci alebo na území zeme, alebo kraja trvalý pobyt, alebo im bolo udelené čestné občianstvo. Zásada samosprávy znamená, že ÚSC spravujú svoje záležitosti samostatne (samostatná pôsobnosť) a zákon stanovuje, kedy sú správnymi obvody, tzn. kedy vykonávajú štátnu správu (prenesená pôsobnosť). Každá obec je vždy súčasťou nejakého kraja.⁶

§ 1 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) v neskoršom znení (ďalej len zákon o obcích) všeobecne vymedzuje postavenie obce. Hovorí, že obec je základným územným samosprávnym spoločenstvom občanov, je súčasťou vyššieho územného celku a je vymedzená hranicou územia obce.

Z ďalších ustanovení Ústavy, resp. zákona o obcích vyplýva, že obec je verejnoprávnu korporáciou (právnickou osobou verejného práva), ktorá má vlastný majetok, s ktorým samostatne hospodári, je jej zverené zaistenie určitých verejných úkonov (pôsobnosť),

⁶ DAVID, Roman. *Ústava České republiky Listina základních práv a svobod*. 4. vyd. Olomouc: Nakladatelství Olomouc, 2005. str. 159

ktoré vykonáva predovšetkým prostredníctvom svojich orgánov, ktoré sú zo zákona zriadené v každej obci.⁷

Ústava ČR vychádza z tradičného delenia pôsobnosti obcí na samosprávu a štátnu správu, pričom v čl. 105 pripúšťa možnosť zveriť orgánom územnej samosprávy aj výkon štátnej správy. Ústava tým teda predpokladá existenciu zmiešaného modelu miestnej správy na úrovni obcí a krajov.

Obec ako právnická osoba práva verejného je pojednávaná v § 2 zákona o obciach. Podľa tohto ustanovenia je teda obec verejnoprávnou korporáciou, ktorá má vlastný majetok. Obec vystupuje v právnych vzťahoch pod svojím menom a nesie zodpovednosť z týchto vzťahov vyplývajúcu. Obec sa stará o všestranný rozvoj svojho územia a o potreby svojich občanov; pri plnení svojich úloh chráni verejný záujem.⁸

2.2 Vymedzenie postavenia obce v rámci právneho poriadku Slovenskej republiky

Územná samospráva je zakotvená v IV. hlave Ústavy Slovenskej republiky. Článok č. 64 Ústavy hovorí, že základom územnej samosprávy je obec. Územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok.

Podľa zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o obecnom zriadení) v prvej časti § 1 hovorí, že obec je samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky; združuje osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt. Obec je právnická osoba, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami (§ 7). Základnou úlohou obce pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov. Obci pri výkone samosprávy možno ukladať povinnosti a obmedzenia len zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy.⁹

⁷ VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. str. 2

⁸ VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. str. 6

⁹ SOTOLÁŘ, Josef. *Zákon o obecnom zriadení (komentár)*. 1. vyd. Košice: SOTAC, 2003. str. 15

Veľkou zmenou v systéme územnej samosprávy bola novela Ústavy, kedy sa zrušila hlava VII Ústavy o národných výboroch. To malo dopad aj na obce, kde sa zmenila doterajšia právna úprava. V súčasnosti je obec právnickou osobou a nie jej orgán, čo bol národný výbor. Obec vykonáva samosprávu obce vlastnými orgánmi samostatne v medziach Ústavy a zákonov. Trojstupňová sústava národných výborov do roku 1989 vyjadrovala centrálné riadenie v podobe sústreďovania výkonu štátnej moci, štátnej správy aj samosprávy v štáte. V súčasnosti obec ako nositeľka právnej subjektivity nadobúda práva a zaväzuje sa vo vlastnom mene s akýmkoľvek právnym subjektom. Ochranu práv obcí voči orgánom štátu zaručuje Ústavný súd Slovenskej republiky.

3 ZASTUPITELSTVO AKO ORGÁN OBCE

Samospráva všetkých obcí, či už v Českej republike alebo na Slovensku, sa vykonáva prostredníctvom orgánov obce alebo priamo (hlasovaním obyvateľov alebo verejným zhromaždením). Medzi hlavné samosprávne orgány obce patria obecné zastupiteľstvo a starosta, aj keď Ústava ČR sa zmieňuje len o zastupiteľstve. Naopak Ústava SR zakotvuje aj starostu ako základný orgán obce, konkrétne v čl. 69. Zastupiteľstvo je považované za politický a právotvorný orgán obce a starosta ako výkonný a reprezentatívny orgán. Ostatné orgány obce sú závislé na obecnom zastupiteľstve, ktoré si môže na základe zákona zriaďovať ďalšie orgány, aké sa v zákone nespomínajú.

Medzi charakteristické črty orgánov obce patrí, že:

- výkon samosprávnych funkcií realizujú v mene obce,
- v prevažnej väčšine zabezpečujú výkon samosprávnych funkcií, t.j. časť úloh verejnej správy,
- kompetencia (právomoc a pôsobnosť) je vymedzená právnou normou,
- obecné zastupiteľstvo je kolektívnym orgánom a rozhoduje v zbore, starosta obce je monokratickým orgánom (štatutárnym zástupcom).¹⁰

3.1 Právna úprava postavenia zastupiteľstva v Českej republike

Zastupiteľstvo obce je jediný obecný orgán, ktorý výslovne zmieňuje Ústava Českej republiky. V čl. 101 ods. 1 Ústavy ČR je stanovené, že obec je samostatne spravovaná zastupiteľstvom. Čl. 104 ods. 2 zase hovorí, že zastupiteľstvo obce rozhoduje vo veciach samosprávy, pokiaľ nie sú zákonom zverené zastupiteľstvu kraja. Zastupiteľstvo obce je teda vrcholným orgánom obce v oblasti samostatnej pôsobnosti (samosprávy) obce. Postavenie zastupiteľstva ďalej upravuje zákon o obciach v hlave IV. v prvom oddiele (§67 až §98).

¹⁰ SOTOLÁŘ, Josef. *Zákon o obecnem zřízení (komentár)*. 1. vyd. Košice: SOTAC, 2003. str. 145

3.1.1 Voľba zastupiteľstva

Je to orgán kolektívny (kolegiálny, zborový) a zároveň je to jediný obecný orgán, ktorý svoju legitimitu odvodzuje z priamych volieb. To znamená, že je priamo volený ľuďom daného samosprávneho celku na základe všeobecného rovného a priameho volebného práva. Právo voliť má každý občan ČR, ktorý má trvalé bydlisko na území obce a ktorý najneskôr v deň volieb dosiahol 18 rokov.¹¹ Všeobecné voľby do zastupiteľstiev obcí vyhlasuje prezident republiky najneskôr 90 dní pred ich konaním.

Podľa zákona č. 128/2000 Sb. o obciach v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o obciach) je zastupiteľstvo obce zložené z členov zastupiteľstva obce, ktorých počet na každé volebné obdobie stanovuje v súlade s týmto zákonom zastupiteľstvo obce najneskôr do 85 dní pred dňom volieb do zastupiteľstiev v obciach.¹² V prvorepublikovej úprave obecných volieb bol počet členov zastupiteľstva pevne stanovený podľa veľkostnej kategórie obce (§9 zákona č. 75/1919 Sb., ktorým vydáva se řád volení v obciach republiky Československé). Podľa §68 zákona o obciach zastupiteľstvo obce pri stanovení počtu členov zastupiteľstva obce prihliada najmä k počtu obyvateľov a veľkosti územného obvodu. Počet členov stanoví tak, aby zastupiteľstvo obce malo v obci, meste, mestskom obvode, mestskej časti

do 500 obyvateľov- 5 až 15 členov

nad 500 do 3000 obyvateľov- 7 až 15 členov

nad 3000 do 10 000 obyvateľov- 11 až 25 členov

nad 10 000 do 50 000 obyvateľov- 15 až 35 členov

nad 50 000 do 150 000 obyvateľov- 25 až 45 členov

nad 150 000 obyvateľov- 35 až 55 členov.¹³

¹¹ DAVID, Roman. *Ústava České republiky Listina základních práv a svobod*. 4. vyd. Olomouc: Nakladatelství Olomouc, 2005. str. 72

¹² VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. str. 381

¹³ VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. str. 384

Zákon stanovuje len minimálny a maximálny počet členov zastupiteľstva obce a spresnenie teda záleží na rozhodnutí samotného zastupiteľstva. Rozhodujúci, pre stanovenie počtu členov zastupiteľstva, je počet obyvateľov obce k 1.1. roku, v ktorom sa konajú voľby. Podľa nastavených kritérií si môžeme všimnúť, že môže dôjsť k situácii (a v praxi často dochádza), kedy obec s nižším počtom obyvateľov má vyšší počet členov zastupiteľstva než obec s vyšším počtom obyvateľov.

Zastupiteľstvo je volené na 4 roky. Ak sa však počet členov zastupiteľstva zníži o 1/3 alebo na menej než 5 osôb, musia sa konať nové voľby, ktoré sú financované z rozpočtu obce a funkčné obdobie takto zvoleného zastupiteľstva končí dňom, kedy sa voľby do zastupiteľstiev konajú na celom území ČR.

Zastupiteľstvo obce ako kolektívny orgán je zložené z jednotlivých členov zastupiteľstva, ktorí sú volení v priamych voľbách. Toto je jedna z najvýznamnejších foriem podielu občanov na správe vecí verejných. Ako je uvedené v § 69 zákona o obciach, mandát člena zastupiteľstva obce vzniká zvolením; k zvoleniu dôjde ukončením hlasovania. Člen zastupiteľstva obce skladá na začiatku prvého zasadania zastupiteľstva obce, ktorého sa po svojom zvolení zúčastní, sľub tohto znenia: „Sľubuji vernosť Českej republike. Sľubuji na svoju česť a svedomie, že svoji funkciu budu vykonávať svedomitě, v zájmu obce (mesta, mestyse) a jejích (jeho) občanů a řídit se Ústavou a zákony České republiky.“ Člen zastupiteľstva obce skladá sľub pred zastupiteľstvom obce prednesením slova „sľubuji“. Člen zastupiteľstva obce potvrdí zloženie sľubu svojim podpisom. Člen zastupiteľstva obce vykonáva svoj mandát osobne a v súlade so svojim sľubom a nie je pri tom viazaný žiadnymi príkazmi.¹⁴

Právnu povahu funkcie člena zastupiteľstva vymedzuje §70 zákona o obciach. Funkcia člena zastupiteľstva obce je verejnou funkciou. Člen zastupiteľstva funkcie nesmie byť pre výkon svojej funkcie krátený na právach vyplývajúcich z jeho pracovného alebo iného obdobného pomeru. Člen zastupiteľstva nie je vo vzťahu k obci v pracovnom alebo inom obdobnom pomere.¹⁵

¹⁴ VEDRAL, Josef et al. Zákon o obciach (obecní zřízení): komentář. Praha : C. H. Beck, 2008. str. 388

¹⁵ VEDRAL, Josef et al. Zákon o obciach (obecní zřízení): komentář. Praha : C. H. Beck, 2008. str. 402

3.1.2 Právomoci a pôsobnosť zastupiteľstva obce

Čl. 104 Ústavy hovorí, že pôsobnosť zastupiteľstiev môže byť stanovená len zákonom. Zastupiteľstvo obce rozhoduje vo veciach samosprávy, ak nie sú zákonom zverené zastupiteľstvu vyššieho územného celku.¹⁶ Zastupiteľstvá môžu v rámci svojej pôsobnosti vydávať všeobecne záväzné vyhlášky.

Právomoci zastupiteľstva obce konkrétne vymedzuje zákon o obciach v § 84, ktorý hovorí:

- (1) *Zastupiteľstvo obce rozhoduje vo veciach patriacich do samostatnej pôsobnosti obce.*
- (2) *Zastupiteľstvu obce je vyhradené*
 - a) *schvaľovať program rozvoja obce,*
 - b) *schvaľovať rozpočet obce a záverečný účet obce,*
 - c) *zriaďovať trvalé a dočasné peňažné fondy obce,*
 - d) *zriaďovať a rušiť príspevkové organizácie a organizačné zložky obce, schvaľovať ich zriaďovacie listiny,*
 - e) *rozhodovať o založení alebo zrušení právnických osôb, schvaľovať ich zakladateľské listiny. Spoločenské zmluvy, zakladacie zmluvy a stanovky a rozhodovať o účasti v už založených právnických osobách,*
 - f) *delegovať zástupcov obce, s výnimkou § 102 odst. 2 písm. c), na valnú hromadu obchodných spoločností, v ktorých má obec majetkovú účasť,*
 - g) *navrhovať zástupcov obce do ostatných orgánov obchodných spoločností, v ktorých má obec majetkovú účasť a navrhovať ich odvolanie,*
 - h) *vydávať všeobecne záväzné vyhlášky obce*
 - i) *rozhodovať o vyhlásení miestneho referenda*
 - j) *navrhovať zmeny katastrálnych území vo vnútri obce, schvaľovať dohody o zmene hraníc obce a zlučovaní obcí,*
 - k) *určovať funkcie, pre ktoré budú členovia zastupiteľstva obce uvoľnení,*

¹⁶ DAVID, Roman. *Ústava České republiky Listina základních práv a svobod*. 4. vyd. Olomouc: Nakladatelství Olomouc, 2005. str. 161

- l) zriaďovať a rušiť výbory, voliť ich predsedov a ďalších členov a odvolávať ich z funkcie,*
 - m) voliť z radov členov zastupiteľstva obce starostu, miestostarostov a ďalších členov rady obce (radných) a odvolávať ich z funkcie, stanoviť počet členov rady obce, ako aj počet dlhodobo uvoľnených členov tohto zastupiteľstva, zriaďovať a rušiť výbory, voliť ich predsedov a ďalších členov a odvolávať ich z funkcií,*
 - n) stanoviť výšku odmien neuvolneným členom zastupiteľstva obce,*
 - o) zriaďovať a zrušiť obecnú políciu,*
 - p) rozhodovať o spolupráci obce s inými obcami a o forme tejto spolupráce,*
 - q) rozhodovať o zriadení a názvoch častí obce, o názvoch ulíc a ďalších verejných priestranstiev,*
 - r) udeľovať a odmietiť čestné občianstvo obce a ceny obce,*
 - s) stanoviť zásady pre poskytovanie cestovných náhrad členom zastupiteľstva obce,*
 - t) rozhodovať o peňažitých plneniach poskytovaných fyzickým osobám, ktoré nie sú členmi zastupiteľstva obce, za výkon funkcie členov výboru,*
 - u) rozhodovať o zriadení, zlúčení, splynutí, rozdelení a zrušení verejného neziskového ústavného zdravotníckeho zariadenia, navrhovať zástupcov do jeho dozornej rady a rozhodovať o prevode vlastníckeho práva k majetku, s ktorým hospodári verejné neziskové ústavné zdravotnícke zariadenie alebo o jeho prenájme v prípadoch, kedy to stanoví zvláštny právny predpis,*
 - v) plniť úlohy stanovené zvláštnym právnym predpisom.*
- (3) Ak nie je zriadená rada obce, vydáva nariadenia obce zastupiteľstvo obce.*
- (4) Zastupiteľstvo obce si môže vyhradiť ďalšie právomoci v samostatnej pôsobnosti obce mimo právomoci vyhradenej rade obce podľa § 102 odst. 2.*
- (5) Zastupiteľstvo obce rozhoduje o zrušení uznesenia rady obce, ak sú mu predložené k rozhodnutiu podľa § 105 odst. 1.*¹⁷

¹⁷ VEDRAL, Josef et al. Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář. Praha : C. H. Beck, 2008. str. 470

V ods. 1 je len iným spôsobom vyjadrený ústavný princíp, že obec ako územné spoločenstvo občanov vykonáva právo na samosprávu prostredníctvom zastupiteľstva volebného v priamych voľbách občanmi obce. Právo na samosprávu môžu občania vykonávať aj priamo, a to hlasovaním v miestnom referende. Existuje však okruh otázok, o ktorých sa nesmie konať referendum.¹⁸

V ods. 2 sú vymenované právomoci, ktoré zastupiteľstvo nemôže zveriť, teda delegovať, iným orgánom obce. Jedná sa o záležitosti interného rozhodovania zastupiteľstva ako kolegiálneho orgánu, kreačné právomoci predovšetkým voči rade ako výkonnému orgánu obce a v neposlednej rade rozhodovanie o fiškálnych záležitostiach obce.

Zastupiteľstvu obce je vyhradené schvaľovanie programu rozvoja obce. Prijatie tohto dokumentu však nie povinné a ani žiadny zákon neupravuje obsah či spôsob prípravy a prejednávania tohto dokumentu. Preto je väčšinou dokument prijímaný ako bežné uznesenie zastupiteľstva.

Ďalšou veľmi významnou právomocou zastupiteľstva je schvaľovať rozpočet obce a jeho realizáciu kontroluje schvaľovaním záverečného účtu. Za týmto účelom tiež zastupiteľstvo povinne zakladá finančný výbor, ktorý kontroluje hospodárenie obce.

S kontrolou nad hospodárením sú spojené aj ďalšie právomoci zverené výhradne zastupiteľstvu. Jedná sa o zriaďovanie trvalých a dočasných peňažných fondov obce, zriaďovanie a rušenie príspevkových organizácií a organizačných zložiek a zakladanie ďalších právnických osôb. V snahe zaistenia kontroly nad majetkom má zastupiteľstvo právomoc delegovať zástupcov na valnú hromadu obchodných spoločností, v ktorých má obec majetkovú účasť. S kompetenciou obce zakladať právnické osoby súvisia aj právomoci zastupiteľstva v bodoch f) a g). Obe zmienené právomoci vychádzajú zo skutočnosti, že obec je právnickou osobou a tá môže prejavovať svoju vôľu navonok len prostredníctvom fyzických osôb. To znamená, že je vylúčené, aby sa obec ako taká zúčastnila valnej hromady týchto obchodných spoločností osobne, preto je nutné určiť zástupcu obce, ktorý bude vystupovať vo valnej hromade za obec. Nutnosťou však je, že daný zástupca musí mať príslušnú plnú moc od obce.

¹⁸ VEDRAL, Josef et al. Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář. Praha : C. H. Beck, 2008. str. 472

Medzi ďalšiu vyhradenú právomoc zastupiteľstva patrí vydávať všeobecne záväzné vyhlášky obce. O tejto právomoci by sme mohli povedať, že je sem zaradená pomerne zbytočne, pretože už vyplýva z čl. 104 ods. 3 Ústavy.

Zastupiteľstvo ďalej vyhlasuje miestne referendum, a to buď z vlastnej iniciatívy alebo na návrh prípravného výboru. V prípade ak zastupiteľstvo odmietne vyhlásiť miestne referendum, môže sa prípravný výbor obrátiť na správny súd. Ak súd vyhovie prípravnému výboru a zastupiteľstvo by aj napriek právomocnému rozhodnutiu súdu odmietlo referendum vyhlásiť, dozorný orgán (Ministerstvo vnútra) zastupiteľstvo rozpustí.

Právomoc navrhovať zmeny katastrálnych území vo vnútri obce síce náleží zastupiteľstvu, ale právomoc prevádzať zmeny v katastrálnom území náleží už katastrálnym úradom.

Zastupiteľstvu je ďalej vyhradené rozhodovať o zmene hraníc obce a o zlúčení s inou obcou. Nie však celkom logické sa javí, že zastupiteľstvu je síce vyhradené rozhodovať o zlúčení obce s inou, nie je mu však už vyhradené rozhodovať o pripojení obce k inej obci. Ďalej rozhoduje aj o spolupráci obce s inými obcami a o forme tejto spolupráce.

Rozhodovať o zriadení a názvoch častí obce, o názvoch ulíc a verejných priestranstiev je tiež výlučnou právomocou zastupiteľstva. Čo sa týka zmeny názvu obce, nemôže zastupiteľstvo v tejto veci rozhodovať ak návrhu na zmenu názvu obce dáva súhlas Ministerstvo vnútra.

Ďalšia skupina záležitostí, ktoré sú výhradne rozhodované obecným zastupiteľstvom, sú právomoci súvisiace s jeho internými záležitosťami. Spadajú sem teda rozhodnutia o založení ďalších orgánov obce (stanovuje počet členov rady obce, volí starostu, miestostarostov, zriaďuje a ruší výbory a i.) a tiež rozhoduje o právnych pomeroch členov zastupiteľstva (stanovuje výšku odmien neuvolneným členom zastupiteľstva, zásady pre poskytovanie cestovných náhrad členom zastupiteľstva a i.).

Zastupiteľstvo volí starostu, miestostarostov a ďalších členov rady obce a odvoláva ich z funkcie, a to zásadne na ustanovujúcom zasadaní zastupiteľstva. Avšak k voľbe členov rady môže dochádzať aj v priebehu funkčného obdobia zastupiteľstva. Pri určovaní počtu členov rady obce je zastupiteľstvo limitované hlavne ustanovením § 99 ods. 3, podľa ktorého musí byť počet členov rady obce nepárny a musí byť najmenej 5 a najviac 11 členov a súčasne nesmie presahovať jednu tretinu počtu členov zastupiteľ-

stva. Rada obce sa pritom nevolí v obciach, kde zastupiteľstvo obce má menej než 15 členov. K právomoci voliť a odvolávať členov obecnej rady môžeme priradiť aj zriaďovanie a rušenie výborov, čo sú iniciatívne a kontrolné orgány zastupiteľstva. Zastupiteľstvo taktiež volí ich predsedov a členov a odvoláva ich z funkcie. V tomto prípade je zastupiteľstvo limitované tým, že niektoré výbory musia byť zriadené povinne zo zákona (finančný výbor a kontrolný výbor).

Zastupiteľstvu je vyhradené stanoviť výšku odmien neuvolneným členom zastupiteľstva obce, čo súvisí s § 72, podľa ktorého neuvolneným členom zastupiteľstva obce môže byť za výkon funkcie poskytnutá mesačná odmena, ktorej maximálnu výšku stanoví prevádzací právny predpis. Zastupiteľstvo tiež stanovuje zásady pre poskytovanie cestovných náhrad členom zastupiteľstva obce. Podľa § 78 členovi zastupiteľstva obce náležia v súvislosti s výkonom jeho funkcie cestovné náhrady vo výške a za podmienok stanovených právnymi predpismi platnými pre zamestnancov v pracovnom pomere.

Zastupiteľstvo rozhoduje aj o zriadení a zrušení obecnej polície, čo je orgán obce povolaný k ochrane miestnych záležitostí verejného poriadku. Postavenie obecnej polície, jej pôsobnosť a právomoc však už upravuje samostatný zákon o obecnej polícii.

V poslednom bode ods. 2 sa píše, že zastupiteľstvu je vyhradené plniť úlohy stanovené zvláštnym právnym predpisom. Z toho vyplýva, že ak je kdekoľvek v inom zákone než o obecnom zriadení stanovená právomoc obecného zastupiteľstva a nebolo by súčasne stanovené, že je vyhradenou právomocou, na základe tohto ustanovenia platí, že tomu tak je, tzn., že sa berie ako vyhradená právomoc zastupiteľstva obce. Príkladom takejto kompetencie je napr. právomoc obecného zastupiteľstva podľa § 6 ods. 5 StavZ, podľa ktorého zastupiteľstvo rozhoduje v samostatnej pôsobnosti o poriadení územného plánu a regulačného plánu, schvaľuje v samostatnej pôsobnosti zadanie, prípadne pokyny pre spracovanie návrhu územného plánu, vydáva v samostatnej pôsobnosti územný plán, vydáva regulačný plán, prejednáva v samostatnej pôsobnosti správu o uplatňovaní územného plánu a vykonáva ďalšiu činnosť podľa tohto zákona.

V ods. 3 je zahrnutá právomoc zastupiteľstva vydávať právne predpisy v prenesenej pôsobnosti, teda nariadenia obce, ak nie je v obci zriadená rada obce (ak sa v obci nevolí). Právomoc zastupiteľstva schvaľovať za daných podmienok nariadenia obce je

jedným z mála prípadov, kedy zastupiteľstvo rozhoduje v otázkach prenesenej pôsobnosti.

V ods. 4 zákon umožňuje zastupiteľstvu vyhradiť si ďalšie právomoci v oblasti samostatnej pôsobnosti obce, s výnimkou tých, ktoré sú vyhradené rade obce v § 102 ods. 2. Toto ustanovenie sa väčšinou vysvetľuje tak, že zastupiteľstvo nemôže v týchto otázkach vôbec rozhodovať. Avšak podľa čl. 101 ods. 1 Ústavy je obec samostatne spravovaná zastupiteľstvom a podľa čl. 104 ods. 2 Ústavy rozhoduje zastupiteľstvo obce vo veciach samosprávy, pokiaľ nie sú zákonom zverené zastupiteľstvu vyššieho územného samosprávneho celku. Z týchto ustanovení vyplýva, že by nemala existovať žiadna otázka v samostatnej pôsobnosti, o ktorej by zastupiteľstvo nemohlo rozhodovať. Možný výklad by teda mohol byť, že zastupiteľstvo si nemôže právomoc či právomoci rady obce podľa § 102 ods. 2 „vyhradiť“ (tzn. postaviť danú právomoc na rovnocennú úroveň právomociam podľa § 84 ods. 2 alebo § 85, teda urobiť z nej vyhradenú záležitosť, o ktorej nemôže rozhodovať iný orgán obce) v tom zmysle, že by rada o nich už ďalej nemohla rozhodovať. Môže však o otázkach obsiahnutých v tomto ustanovení rozhodnúť v konkrétnych prípadoch. Zákon nebráni ani tomu, aby si zastupiteľstvo vyhradilo k rozhodnutiu právomoci v samostatnej pôsobnosti ďalších orgánov, ktoré im boli zverené zákonom, a to napr. pokiaľ ide o právomoci priznané zákonom starostovi alebo tajomníkovi obecného úradu, aj keď by to v týchto prípadoch zrejme nebolo praktické.¹⁹

Ods. 5 vychádza z podriadenosti rady obce zastupiteľstvu obce. Zastupiteľstvo má iba právomoc uznesenie obecnej rady zrušiť a nie ho nahradiť svojím vlastným rozhodnutím. Podstatné je tiež to, že podmienkou výkonu tejto právomoci je predchádzajúci postup podľa § 105, na ktorý sa odkazuje, tzn. skutočnosť, že starosta obce pozastaví výkon uznesenia rady obce, ak si myslí, že je nesprávne. Zastupiteľstvo teda nemôže rozhodovať o zrušení uznesenia rady z vlastnej iniciatívy, ale je viazané na návrh starostu.

Ďalšou významnou skupinou právomocí zastupiteľstva obce sú majetkovoprávne úkony vyhradené zastupiteľstvu obce, ktoré sú presne vymedzené v § 85 zákona o obciach. Sú tu vyhradené rozhodovania o zvlášť významných majetkovoprávných úkonoch. Bez

¹⁹ VEDRAL, Josef et al. Zákon o obciach (obecní zřízení): komentář. Praha : C. H. Beck, 2008.

rozhodnutia, resp. súhlasu zastupiteľstva, nemôže obec v tomto ustanovení taxatívne vypočítané majetkovoprávne úkony platne učiniť. Majetkovoprávne úkony obce, ktoré vyžadujú schválenie zastupiteľstva, sú určené jednak materiálne (výškou záväzku), a jednak formou právneho úkonu, prípadne kombináciou oboch týchto kritérií.²⁰

Medzi majetkovoprávne úkony, ktoré nejde bez súhlasu alebo rozhodnutia zastupiteľstva obce učiniť, patria podľa platného znenia ustanovenia § 85 na prvom mieste nadobúdanie a prevod nehnuteľných vecí a ďalej vydanie nehnuteľností podľa zvláštnych zákonov.

Ďalej má zastupiteľstvo v tejto oblasti vyhradené rozhodovať o poskytovaní vecných darov v hodnote nad 20 000 Kč a peňažitých darov vo výške nad 20 000 Kč jednej a tej istej fyzickej alebo právnickej osobe v jednom kalendárnom roku.

Ďalšou vyhradenou právomocou je rozhodovanie o poskytnutí dotácií nad 50 000 Kč fyzickým alebo právnickým osobám na v zákone vymedzené účely.

Zastupiteľstvo tiež rozhoduje o uzatváraní zmluvy o združení a poskytovaní majetkových hodnôt podľa zmluvy o združení, ktorej je obec účastníkom.

Ďalšiu skupinu kompetencií zastupiteľstva tvorí právomoc rozhodovať o vzdaní sa práva a prepáčenie pohľadávky vyššej než 20 000 Kč, zastavenie hnutel'ných vecí alebo práv v hodnote vyššej než 20 000 Kč, zastavenie nehnuteľností (bez ohľadu na ich hodnotu), schvaľovať dohody o splátkach s dobou splatnosti dlhšou než 18 mesiacov, rozhodovať o postúpení pohľadávky vyššej než 20 000 Kč, rozhodovať o uzavretí zmluvy o prijatí a poskytnutí úveru alebo pôžičky, o poskytnutí dotácie, o prevzatí dlhu, o prevzatí ručiteľského záväzku, o pristúpení k záväzku a zmluvy o združení.

Relatívne samostatnou kompetenciou s predchádzajúcimi je právomoc rozhodovať o vydaní komunálnych dlhopisov. K vydaniu komunálnych dlhopisov je však nutný súhlas Ministerstva financií, ktoré súhlas neudelí, ak dospeje k názoru, že ekonomická si-

²⁰ VEDRAL, Josef et al. Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář. Praha : C. H. Beck, 2008. str. 482

tuácia obce neumožňuje splnenie záväzkov spojených s vydaním komunálnych dlhopisov.²¹

3.1.3 Podmienky pre prijatie uznesenia

K prijatiu akéhokoľvek uznesenia zastupiteľstva obce sa požaduje súhlas absolútnej väčšiny členov zastupiteľstva. Zákon o obciach § 87 hovorí, že k platnému uzneseniu zastupiteľstva obce, rozhodnutiu alebo voľbe je potreba súhlasu nadpolovičnej väčšiny všetkých členov zastupiteľstva obce, ak nestanoví zvláštny predpis inak.²²

Podľa mňa, doposiaľ stále nevyriešenou otázkou, ktorá sa však týka kolektívnych orgánov všeobecne, je, či sa táto väčšina počíta zo skutočného počtu členov zastupiteľstva k okamžiku prijatia uznesenia (teda prítomných členov) alebo pôvodného počtu určeného podľa § 67. Regulárne by sa malo počítať z celkového (pôvodného) počtu poslancov, ale obce robia často chybu a pri prijímaní uznesenia počítajú väčšinu z prítomných členov zastupiteľstva. Preto si myslím, že často dochádza k chybe a obce prijímajú neplatné uznesenia. Napríklad zastupiteľstvo je síce schopné uznášať sa, ale k prijatiu uznesenia sa vyjadrí len nadpolovičná väčšina prítomných, ktorá je však menšia ako nadpolovičná väčšina všetkých členov. Z toho vyplýva, že uznesenie by malo byť neplatné, ale obec ho prijme.

3.1.4 Vzťah zastupiteľstva k ostatným orgánom obce

Zákon o obciach v § 5 ods. 1 vymenúva orgány obce. Podľa tohto zákona orgánmi obce sú zastupiteľstvo, rada obce, starosta, obecný úrad a zvlášťne orgány obce, tzn. orgány zriaďované na základe zvláštnych zákonov pre výkon prenesenej pôsobnosti. Podľa tohto ustanovenia je obec samostatne spravovaná zastupiteľstvom, ktoré je zároveň vrcholným samosprávnym orgánom obce. To, že je vrcholným orgánom, však neznamená, že je všetkým ostatným orgánom nadriadený, ale to, že do jeho pôsobnosti spadajú najdôležitejšie záležitosti miestnej samosprávy. Od orgánov obce, ktoré sú na základe zákona spôsobilé vykonávať pôsobnosť zverenú obci, musíme rozlišovať orgány zriadené týmito orgánmi, tzn.

²¹ VEDRAL, Josef et al. Zákon o obciach (obecní zřízení): komentář. Praha : C. H. Beck, 2008. str. 484

²² VEDRAL, Josef et al. Zákon o obciach (obecní zřízení): komentář. Praha : C. H. Beck, 2008. str. 484

orgány zastupitelstva obce a rady obce. Výbory obecného zastupitelstva a komise obecní rady jsou jen poradními orgány, kterým podle zákona neprislouchá rozhodovat v otázkách samostatné nebo přenesené působnosti.

Zastupitelstvo volí starostu a místostarosty a z toho vyplývá, že jsou mu zodpovědní. Zastupitelstvu takisto přislouchá odvolávat je z funkce.

Mezi orgány, které přímo podléhají a zodpovídají zastupitelstvu, patří i rada obce. Zastupitelstvo jí však nemusí volit v obcích, které mají méně než 15 členů. V těchto případech vykonává starosta pravomoci rady obce. Rada obce může zřizovat komise jako svoje poradní orgány. To znamená, že jejich činnost by neměla mít žádné právní následky vůči ostatním orgánům obce nebo mimo obec. Komise je zodpovědná radě obce, ve věcech přenesené působnosti však zodpovídá starostovi, tzn. tomu, koho její výkon přenesené působnosti zveril. Tato zodpovědnost je však silně omezená, protože především záleží na rozhodnutí rady obce, která může, ale nemusí dát za pravdu starostovi.

Zastupitelstvo dále může na základě zákona zřizovat výbory, které mají spíše funkci poradních a iniciativních orgánů a zastupitelstvo rozhoduje o jednotlivých kompetencích těchto výborů. Zastupitelstvo je však limitováno tím, že některé výbory musí být zřízeny povinně z zákona. Jsou to kontrolní a finanční výbor, za určitých podmínek i výbor pro národnostní menšiny.

Obecní zastupitelstvo může zřídit obecní policii formou obecně závazné vyhlášky. Rovněž ji může zrušit. Z toho vyplývá podřízenost obecní policie zastupitelstvu obce.

Čo sa týka zvláštnych orgánov obce, sú zriaďované starostom, v prípadoch stanovených zvláštnym zákonom, pre výkon prenesenej pôsobnosti. Zo zákona však nevyplýva povinnosť tieto orgány zriaďovať.

Čo sa týka vzťahu zastupitelstva k orgánom, ktoré ním nie sú priamo zriadené, teda mu nie sú zodpovedné, môžeme hovoriť o „nepriamej“ zodpovednosti. Ide o orgány zriadené radou obce a starostom. Starosta a rada obce sú zodpovední za svoju činnosť zastupitelstvu a preto je tu možnosť zastupitelstva nepriamo zasahovať do činnosti orgánov zriadených starostom a radou obce, práve ich prostredníctvom.

3.2 Právna úprava postavenia zastupiteľstva v Slovenskej republike

Výkon samosprávy obce sa realizuje prostredníctvom orgánov obce, hlasovaním obyvateľov obce a verejným zhromaždením obyvateľov obce. Ústava Slovenskej republiky v čl. 69 hovorí, že orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo a starosta obce. Obecné zastupiteľstvo tvoria poslanci obecného zastupiteľstva. Poslancov volia na štvorročné obdobie obyvatelia obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt. Voľby poslancov sa uskutočňujú na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním.²³

Podobne aj zákon o obecnom zriadení definuje obecné zastupiteľstvo a starostu obce ako hlavné samosprávne orgány obce. V § 10 ods. 2 sa píše, že obecné zastupiteľstvo môže zriadiť a zrušiť podľa potreby stále alebo dočasné výkonné, kontrolné a poradenské orgány, najmä obecnú radu, komisie a určuje im náplň práce; môže zriadiť a zrušiť aj ďalšie svoje orgány a útvary, ak tak ustanovuje osobitý zákon. Z toho vyplýva, že ustanovenie § 10 zákona o obecnom zriadení, upravuje štruktúru samosprávnych orgánov obcí. Za ne sa považujú len obecné zastupiteľstvo ako politický a právotvorný orgán obce a starosta ako výkonný a reprezentatívny orgán.

3.2.1 Voľba zastupiteľstva

Obecné zastupiteľstvo sa skladá z poslancov, ktorí sú volení v priamych voľbách obyvateľmi obce. Volebné pravidlá upravuje osobitý predpis (Zákon SNR č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov). Obdobne Ústava Slovenskej republiky v čl. 30 ods. 3 konštatuje, že volebné právo je všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním a občania majú právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Funkčné obdobie obecného zastupiteľstva sa končí zložením sľubu poslancov novozvoleného obecného zastupiteľstva na 4 roky. Počet poslancov obecného zastupiteľstva na celé volebné obdobie určuje, podobne ako v ČR, obecné zastupiteľstvo pred voľbami podľa počtu obyvateľov obce. Podľa zákona o obecnom zriadení § 11 ods. 3 nastavuje kritéria takto:

- a) do 40 obyvateľov obce 3 poslanci,

²³ Ústava Slovenskej republiky čl. 69

- b) od 41 do 500 obyvateľov obce 3 až 5 poslancov,
- c) od 501 do 1000 obyvateľov obce 5 až 7 poslancov,
- d) od 1001 do 3000 obyvateľov obce 7 až 9 poslancov,
- e) od 3001 do 5000 obyvateľov obce 9 až 11 poslancov,
- f) od 5001 do 10 000 obyvateľov obce 11 až 13 poslancov,
- g) od 10 001 do 20 000 obyvateľov obce 13 až 19 poslancov,
- h) od 20 001 do 50 000 obyvateľov obce 15 až 25 poslancov,
- i) od 50 001 do 100 000 obyvateľov obce 19 až 31 poslancov,
- j) nad 100 000 obyvateľov obce 23 až 41 poslancov.²⁴

Za poslanca obecného zastupiteľstva môže byť zvolený iba ten občan, ktorý má právo voliť, t.j. ten, kto je občanom Slovenskej republiky, má v obci trvalý pobyt a dovŕšil najneskôr v deň volieb 18 rokov.

Voľby do obecného zastupiteľstva sa konajú v posledných štrnástich dňoch ich volebného obdobia. Vyhlasuje ich predseda Národnej rady Slovenskej republiky. Obec je povinná informovať voličov najneskôr do 25 dní pred dňom volieb obvyklým spôsobom v danom mieste, o čase a mieste konania volieb v obci a tiež o volebnom okrsku. Za poslancov obecného zastupiteľstva sú zvolení kandidáti, ktorí získali vo volebnom obvode najväčší počet hlasov. Kandidátom zvoleným za poslancov obecného zastupiteľstva vydá miestna volebná komisia osvedčenie o zvolení, čo je právny dokument o tom, že daný kandidát bol zvolený za poslanca.²⁵

V prípade, že sa uvoľní mandát poslanca v obecnom zastupiteľstve, nastupuje za poslanca obecného zastupiteľstva ako náhradník kandidát, ktorý získal najväčší počet hlasov vo volebnom obvode, v ktorom sa uprázdnil mandát, ale nebol zvolený za poslanca. Nastúpenie náhradníka vyhlási obecné zastupiteľstvo do 15 dní po tom, čo sa uprázdni mandát poslanca a odovzdá mu osvedčenie o tom, že sa stal poslancom. V prípade, že počet poslancov obecného zastupiteľstva poklesne pod určitý počet a nie sú už ani žiadni náhradníci, vykonávajú sa v obci nové doplnovacie voľby.

²⁴ SOTOLÁŘ, Josef. *Zákon o obecnem zřízení (komentár)*. 1. vyd. Košice: SOTAC, 2003. str. 147

²⁵ SOTOLÁŘ, Josef. *Zákon o obecnem zřízení (komentár)*. 1. vyd. Košice: SOTAC, 2003. str. 153

3.2.2 Právomoci a pôsobnosť obecného zastupiteľstva

Obecné zastupiteľstvo je konštituované ako najvyšší orgán so základnou pôsobnosťou, od ktorej je odvodená pôsobnosť ostatných orgánov obce zriadených zastupiteľstvom obce. Tento orgán by mal svoju činnosť vykonávať v spojení s občanmi a pod ich stálou kontrolou (zásada verejnosti). Obecnému zastupiteľstvu zákon zveruje najdôležitejšie kompetencie v samospráve obce. Zároveň sa počíta s tým, že obecné zastupiteľstvo v organizačnom poriadku podrobne ustanoví kompetencie tak svoje, ako aj ostatných orgánov obce.²⁶

Orgány obce v rámci vymedzenej kompetencie realizujú viacero druhov aktivít (rozhodovania):

- *rozhodovanie, ktoré nie je výkonom štátnej správy- takáto aktivita obce predstavuje ťažisko a prevažnú časť činností v samospráve a je uskutočňovaná v mene obce.*
- *rozhodovanie v rámci výkonu štátnej správy- uskutočňuje sa orgánmi obce v mene štátu.*
- *iné aktivity obce- ide o zabezpečovanie praktického chodu a fungovania samosprávy obce najmä z pohľadu materiálneho a personálneho.²⁷*

Zákon o obecnom zriadení § 11 ods. 4 vymedzuje následné kompetencie obecného zastupiteľstva:

Obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu vyhradené:

- a) určovať zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce a s majetkom štátu, ktorý užíva, schvaľovať najdôležitejšie úkony týkajúce sa tohto majetku a kontrolovať hospodárenie s ním,*
- b) schvaľovať rozpočet obce a jeho zmeny, kontrolovať jeho čerpanie a schvaľovať záverečný účet obce, schvaľovať emisiu komunálnych dlhopisov, schvaľovať zmluvu uzavretú podľa § 20 ods. 1, rozhodovať o prijatí úveru alebo pôžičky, o prevzatí dlhu a o prevzatí ručiteľského záväzku,*

²⁶ SOTOLÁŘ, Josef. *Zákon o obecnom zriadení (komentár)*. 1. vyd. Košice: SOTAC, 2003. str. 149

²⁷ SOTOLÁŘ, Josef. *Zákon o obecnom zriadení (komentár)*. 1. vyd. Košice: SOTAC, 2003. str. 145

- c) *schvaľovať územný plán obce alebo jej časti a koncepcie rozvoja jednotlivých oblastí života obce,*
- d) *rozhodovať o zavedení a zrušení miestnej dane alebo poplatku podľa osobitých predpisov,*
- e) *určovať náležitosti miestnej dane alebo miestneho poplatku a verejnej dávky a rozhodovať o prijatí úveru alebo pôžičky,*
- f) *vyhlasovať hlasovanie obyvateľov obce o najdôležitejších otázkach života a rozvoja obce a zvolávať verejné zhromaždenia občanov,*
- g) *uznášať sa na nariadeniach,*
- h) *schvaľovať dohody o medzinárodnej spolupráci a členstvo obce v medzinárodnom združení podľa § 21 ods. 1,*
- i) *určovať organizáciu obecného úradu a určovať plat starostu a hlavného kontrolóra,*
- j) *schvaľovať poriadok odmeňovania zamestnancov obce, vypracovaný podľa osobitého predpisu, ako aj ďalšie predpisy (rokovací poriadok a pod.),*
- k) *zriaďovať, zrušovať a kontrolovať rozpočtové a príspevkové organizácie obce a na návrh starostu vymenúvať a odvolávať ich vedúcich (riaditeľov), zakladať a zrušovať obchodné spoločnosti a iné právnické osoby a schvaľovať zástupcov obce do ich orgánov, ako aj schvaľovať majetkovú účasť obce v právnickej osobe,*
- l) *schvaľovať združovanie obecných prostriedkov a činnosti a účasť v združeniach, ako aj zriadenie spoločného regionálneho alebo záujmového fondu,*
- m) *zriaďovať a zrušovať orgány potrebné na samosprávu obce a určovať náplň ich práce,*
- n) *udeľovať čestné občianstvo obce, obecné vyznamenania a ceny,*
- o) *ustanoviť erb obce, vlajku obce, pečať obce, prípadne znelku obce.²⁸*

V ustanovení § 11 ods. 4 je demonštratívny spôsobom vymedzená tzv. vyhradená pôsobnosť obecného zastupiteľstva. Túto vyhradenú pôsobnosť nemôže obecné zastupiteľstvo

²⁸ SOTOLÁŘ, Josef. *Zákon o obecním zriadení (komentár)*. 1. vyd. Košice: SOTAC, 2003. str. 147

presunúť (delegovať) na žiadny iný orgán, napr. na obecnú radu alebo komisie obecného zastupiteľstva.

Vyhradenú pôsobnosť obce možno charakterizovať nasledovne:

Pokiaľ ide o majetok obce (ods. 4 časť a)), obecnému zastupiteľstvu je vyhradené schvaľovať najdôležitejšie úkony a to v nadväznosti na § 9 ods. 2 zákona SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov. Sú to hlavne zmluvné prevody nehnuteľného majetku, zmluvné prevody hnutel'ného majetku nad hodnotu určenú obecným zastupiteľstvom, nakladanie s majetkovými právami nad hodnotu určenú obecným zastupiteľstvom a aukčný predaj vecí podľa osobitých predpisov. Zároveň je obecné zastupiteľstvo povinné schváliť „Zásady hospodárenia s majetkom obce“, ktoré bližšie upravujú práva a povinnosti subjektov, ktoré obec založila alebo zriadila pri správe majetku obce, podmienky odňatia majetku týmto subjektom, postup prenechávania majetku do užívania, nakladanie s cennými papiermi, ktoré úkony subjektov podliehajú schváleniu orgánmi obce. Pri nakladaní obce s majetkom štátu musí byť dodržaný postup a podmienky uvedené v zák. NR SR č. 278/1993 Z.z. o správe majetku štátu v znení neskorších predpisov.²⁹

Ďalšou významnou právomocou zastupiteľstva obce je schvaľovanie rozpočtu obce a jeho zmeny. Návrh rozpočtu obce pripravuje obec, rozhodovanie o ňom je však už vyhradené zastupiteľstvu obce. Pred schválením však musí byť rozpočet zverejnený najmenej 15 dní spôsobom, ktorý je v obci obvyklý (na úradnej tabuli v obci, verejným rozhlasom a pod.), aby sa k nemu mohli obyvatelia obce vyjadriť. To isté platí aj o záverečnom účte. K návrhu rozpočtu a k záverečnému účtu obce ešte pred ich schválením vypracúva odborné stanoviská hlavný kontrolór obce. Ročnú účtovú závierku obce overuje audítor.

Čo sa týka schvaľovania územného plánu obce musí zastupiteľstvo postupovať v súlade so zákonom č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov. Obec zároveň v súlade s § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení obstaráva a schvaľuje územnoplánovacia dokumentáciu sídelných útvarov a zón.³⁰

²⁹ SOTOLÁŘ, Josef. *Zákon o obecnom zriadení (komentár)*. 1. vyd. Košice: SOTAC, 2003. str. 156

³⁰ SOTOLÁŘ, Josef. *Zákon o obecnom zriadení (komentár)*. 1. vyd. Košice: SOTAC, 2003. str. 158

Do výhradnej pôsobnosti obecného zastupiteľstva patrí aj schvaľovanie koncepcií rozvoja jednotlivých oblastí života obce. V tomto zmysle táto úloha logicky nadväzuje na územný plán obce, ktorý vytvára stavebno-technické podmienky a predpoklady funkčného využitia územia. Na základe tohto stavu by obecné zastupiteľstvo malo postupne dotvárať jednotlivé oblasti spoločenského života v obci najmä tým, že pripravuje a schvaľuje koncepčné materiály, v nich zohľadňuje stav územia, vytvára sankčné a zodpovednostné línie vo vzťahu k porušovateľom a pripravuje finančné a ekonomické rozbery aplikácie jednotlivých koncepcií rozvoja obce.³¹

Rozhodovanie o zavedení a zrušení miestnej dane alebo poplatku možno rozčleniť do troch skupín:

- 1) obecné zastupiteľstvo je oprávnené rozhodnúť samostatne po zvážení oprávnených záujmov a potrieb obce*
- 2) obecné zastupiteľstvo sa môže uznieť, že o zavedení alebo zrušení miestnych poplatkov a dane sa rozhodne v miestnom referende*
- 3) v prípade petície týkajúcej sa zavedenia alebo zrušenia miestnej dane či poplatku obecné zastupiteľstvo musí vyhlásiť hlasovanie obce.³²*

V prípadoch hlasovania obyvateľov je možné hlasovať len o zavedení či zrušení miestnej dane alebo poplatku. Čo sa týka určovania náležitostí miestnej dane či poplatku, tak to patrí do výlučnej právomoci zastupiteľstva.

Uznášať sa na všeobecne záväzných nariadeniach je ďalšou veľmi podstatnou a výlučnou právomocou zastupiteľstva. Podľa § 6 ods. 1 a 2 zákona o obecnom zriadení na plnenie úloh samosprávy obec vydáva pre územie obce všeobecne záväzné nariadenia. Vo veciach, kedy obec plní úlohy štátnej správy, môže obec vydať nariadenie len na základe splnomocnenia zákona a v jeho medziach. To znamená, že takéto nariadenie nesmie odporovať inému všeobecne záväznému právnemu predpisu.

³¹ SOTOLÁŘ, Josef. *Zákon o obecnom zriadení (komentár)*. 1. vyd. Košice: SOTAC, 2003. str. 158

³² SOTOLÁŘ, Josef. *Zákon o obecnom zriadení (komentár)*. 1. vyd. Košice: SOTAC, 2003. str. 159

Pod určovaním organizácie obecného úradu treba v praktickej podobe rozumieť organizačnú schému chodu samosprávy obce. Zastupiteľstvo teda vymedzuje vzájomné väzby medzi vnútornými útvarmi samosprávy obce a tiež treba jasne formulovať zodpovednostné vzťahy či už na základe rovného postavenia, alebo nadriadeného a podriadeného postavenia, kontrolné oprávnenia alebo ďalšie dôležité skutočnosti vyplývajúce z platnej právnej úpravy.

Do výlučnej právomoci obecného zastupiteľstva patrí aj schvaľovanie tzv. interných normatívnych aktov obce základného významu. Interné samosprávne akty obce predstavujú v praxi veľmi často využívanú a aplikovanú formu činnosti. Ich vydaním sa realizuje oprávnenie riadiť činnosť podriadených subjektov vo vnútri organizačného celku (obce).³³ Prostredníctvom nich sa zabezpečuje jednotná realizácia právnych noriem v oblasti zákonom danej povinnosti. Interné normatívne akty sú teda určené podriadeným subjektom, určujú všeobecné pravidlá, ktoré sú záväzné spravidla pre podriadených, a vykladajú a konkretizujú platné právne normy. Sú právne záväzné, čo sa týka vzťahu nadriadenosti a podriadenosti, a na ich vydanie nie je potrebné zákonné zmocnenie (zastupiteľstvo je splnomocnené už z titulu svojho postavenia). Ako všetky právne akty, tak nesmú byť v rozpore so zákonmi, majú ich skôr dopĺňať. Ich forma nie je v právnych predpisoch jednoznačne stanovená, nepriamo však vyplýva z platnej právnej úpravy, že sú to akty písomné. V podmienkach samosprávy obcí medzi tieto základné vnútroorganizačné normy patria napr. štatút obce, organizačný poriadok obecného úradu, pracovný poriadok zamestnancov obce, zásady hospodárenia s majetkom obce, poriadok odmeňovania zamestnancov obce, zásady na ochranu majetku obce a pod.

Podľa § 11 ods. 4 i) môže obec zriaďovať na plnenie svojich úloh v rozsahu svojej pôsobnosti rozpočtovú alebo príspevkovú organizáciu. Zriaďujú sa hlavne za účelom plnenia verejných funkcií alebo verejnoprospešných činností. Podobne môže zakladať aj obchodné spoločnosti, ale v praxi prichádzajú do úvahy len také právne formy obchodných spoločností, kde nie je neobmedzené ručenie. Rozhodovanie a schvaľovanie zástupcov obce do orgánov obchodnej spoločnosti je výlučne v kompetencii obecného zastupiteľstva.

³³ SOTOLÁŘ, Josef. *Zákon o obecním zřízení (komentár)*. 1. vyd. Košice: SOTAC, 2003. str. 163

Právomoc zriaďovať orgány potrebné na samosprávu obce zahŕňa dve povinné zložky:

- zriaďiť určitý orgán
- určiť mu náplň práce a činnosti

Obecné zastupiteľstvo má tak možnosť vytvoriť podľa miestnych potrieb aj iné subjekty, než tie, ktoré predpokladá zákon o obecnom zriadení. Zákon sa konkrétne zmieňuje o obecnej rade a komisiách, pričom ich zriadenie nie je zo zákona povinné. Zákon stanovuje, že obecné zastupiteľstvo môže spomínané orgány zriaďiť. Zákon ďalej spomína ako orgán obce obecný úrad, ktorý zabezpečuje organizačné a administratívne záležitosti obecného zastupiteľstva a starostu, ako aj orgánov zriadených obecným zastupiteľstvom. Ďalej môže byť podľa zákona zriadená funkcia prednostu obecného úradu, ktorý vedie obecný úrad. Obecné zastupiteľstvo musí zriaďiť funkciu hlavného kontrolóra. Jeho funkčné obdobie je 6 rokov, je zamestnancom obce a za svoju činnosť zodpovedá obecnému zastupiteľstvu. Posledný orgán, o ktorom sa zmieňuje zákon, je obecná polícia, ktorej však zriadenie, postavenie a úlohy upravuje osobitý zákon.

Veľmi dôležitou oblasťou, ktorá sa tiež zverila do výhradnej právomoci obecného zastupiteľstva, je schvaľovanie dohôd o medzinárodnej spolupráci a členstve obce v medzinárodných združeniach. Poslednou samosprávnou kompetenciou je, že si obec môže sama ustanoviť erb, vlajku, pečať alebo znelku obce ako výraz historických a súčasných tradícií a trendov.

3.2.3 Podmienky pre prijatie uznesenia

Otázky spojené s rokovaním obecného zastupiteľstva sú veľmi dôležité, hlavne keď si uvedomíme, že obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce a o koncepciách rozvoja jednotlivých oblastí života obce. Počet poslancov zastupiteľstva je v rozmedzí od 3 do 41, a preto je logické, že úprava rokovania by mala byť vecou jednotlivých obecných zastupiteľstiev. Musia byť však splnené základné zákonom stanovené podmienky, napr., že zasadnutie zastupiteľstva musí byť minimálne raz za dva mesiace.

Obecné zastupiteľstvo rokuje vždy v zbore a zvoláva ho starosta. Spôsobilé rokovať a uznášať sa je vtedy, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých (nie prítomných) poslancov. Na prijatie uznesenia obecného zastupiteľstva je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov a na prijatie nariadenia je potrebný súhlas trojpäťinovej väč-

šiny prítomných poslancov. Pritom je nutné počas celého rokovania sledovať spôsobilosť zastupiteľstva rokovať a uznávať sa. Ak obecné zastupiteľstvo nie je spôsobilé rokovať a uznávať sa, starosta zvolá do 14 dní nové zasadnutie.

3.2.4 Vzťah zastupiteľstva k ostatným orgánom obce

Podľa čl. 69 ods. 1-3 Ústavy SR orgánmi obce sú výlučne obecné zastupiteľstvo a starosta obce. Oba orgány sú volené obyvateľmi obce. Vzájomný vzťah orgánov obce je podmienený a determinovaný tým, že oba orgány sú orgánmi s tzv. originálnou kompetenciou.³⁴ To znamená, že majú rovnocenné postavenie, každý na svojom úseku pôsobnosti. Obecné zastupiteľstvo má nezávislé postavenie a rozhoduje o základných otázkach života obce a o koncepčných záležitostiach rozvoja obce. Starosta je tiež nezávislý orgán, pretože nie je volený zastupiteľstvom obce, a preto ho nemôže ani odvolať.

Od pôsobnosti obecného zastupiteľstva je odvodená pôsobnosť ostatných orgánov - orgánov obecného zastupiteľstva (napr. obecná rada, komisie, atď.). Tieto ostatné orgány obce sú konštituované ako fakultatívne a závislé na obecnom zastupiteľstve.³⁵ Právna úprava dôsledne rozlišuje medzi orgánmi obce (obecné zastupiteľstvo a starosta) a orgánmi obecného zastupiteľstva (obecná rada, komisie, obecná polícia a pod.).

Orgány obecného zastupiteľstva teda zriaďuje zastupiteľstvo, nie však z povinnosti, ale možnosti zriadenia, ak je to účelné, hospodárne a vhodné z hľadiska výkonu obecnej správy. Z pohľadu zodpovednosti a závislosti možno konštatovať, že za svoju činnosť zodpovedajú obecnému zastupiteľstvu.

Zákon len demonštratívne vypočítava niektoré orgány a zároveň ich aj bližšie charakterizuje. Sú to napr. obecná rada a komisie. V ostatných prípadoch ponecháva zastupiteľstvu voľnosť, aby si vytvorilo aj iné výkonné alebo kontrolné orgány. Vždy však musí splniť zákonnú podmienku a určiť náplň práce týmto orgánom zastupiteľstva.

³⁴ SOTOLÁŘ, Josef. *Zákon o obecnom zriadení (komentár)*. 1. vyd. Košice: SOTAC, 2003. str. 146

³⁵ SOTOLÁŘ, Josef. *Zákon o obecnom zriadení (komentár)*. 1. vyd. Košice: SOTAC, 2003. str. 142

II. PRAKTICKÁ ČÁST

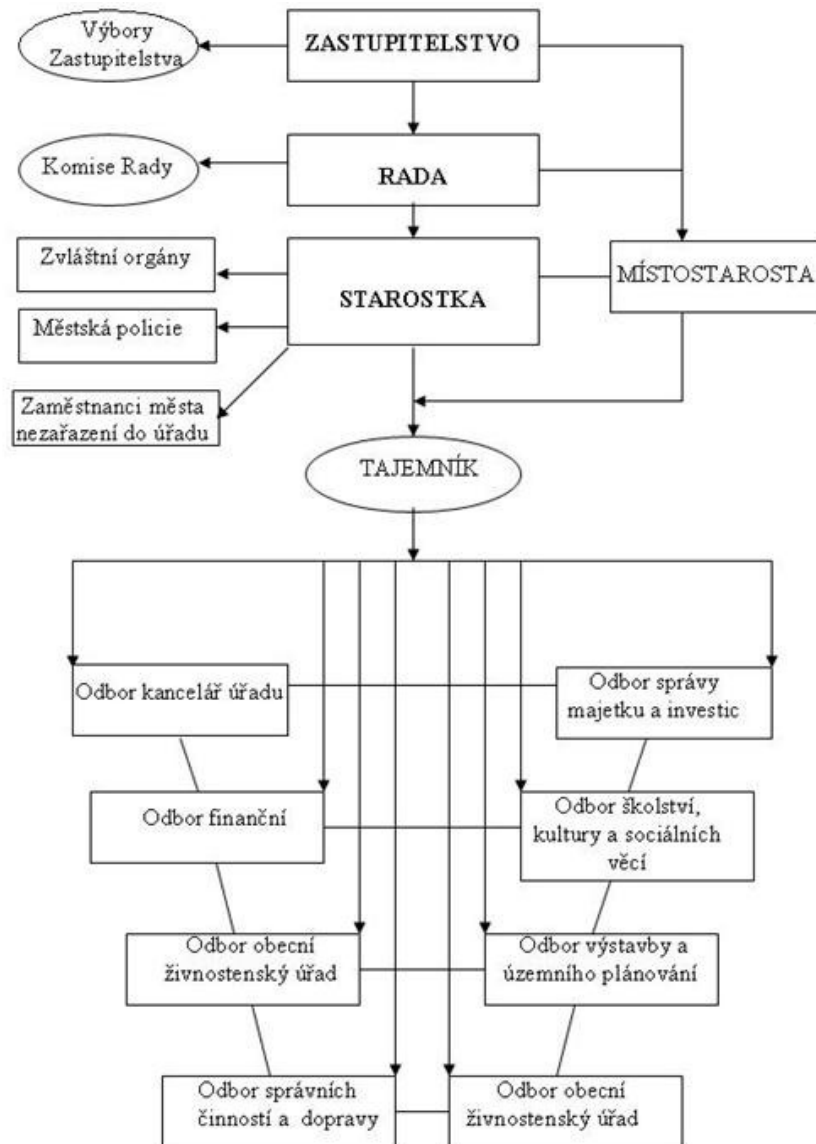
4 ROZDIELY V POSTAVENÍ A PRÁVOMOCIACH ZASTUPITEĽSTVA V ČESKEJ REPUBLIKE A NA SLOVENSKU

Právna úprava v Českej republike aj na Slovensku zakotvuje obecné zastupiteľstvo ako hlavný orgán samosprávy obce. V oboch krajinách je zastupiteľstvo volené priamo ľuďom daného územného celku na základe všeobecného rovného a priameho volebného práva. Od jeho legitimacy sa odvíjajú ďalšie orgány a ich právomoci, počet členov zastupiteľstva je závislý na počte obyvateľov obce a jeho jednania sú verejné. Napriek týmto základným spoločným znakom a spoločnej histórii krajín sa však nájdu značné rozdiely, hlavne v právomociach obecného zastupiteľstva a vzťahoch k ďalším obecným orgánom.

4.1 Zastupiteľstvo a starosta

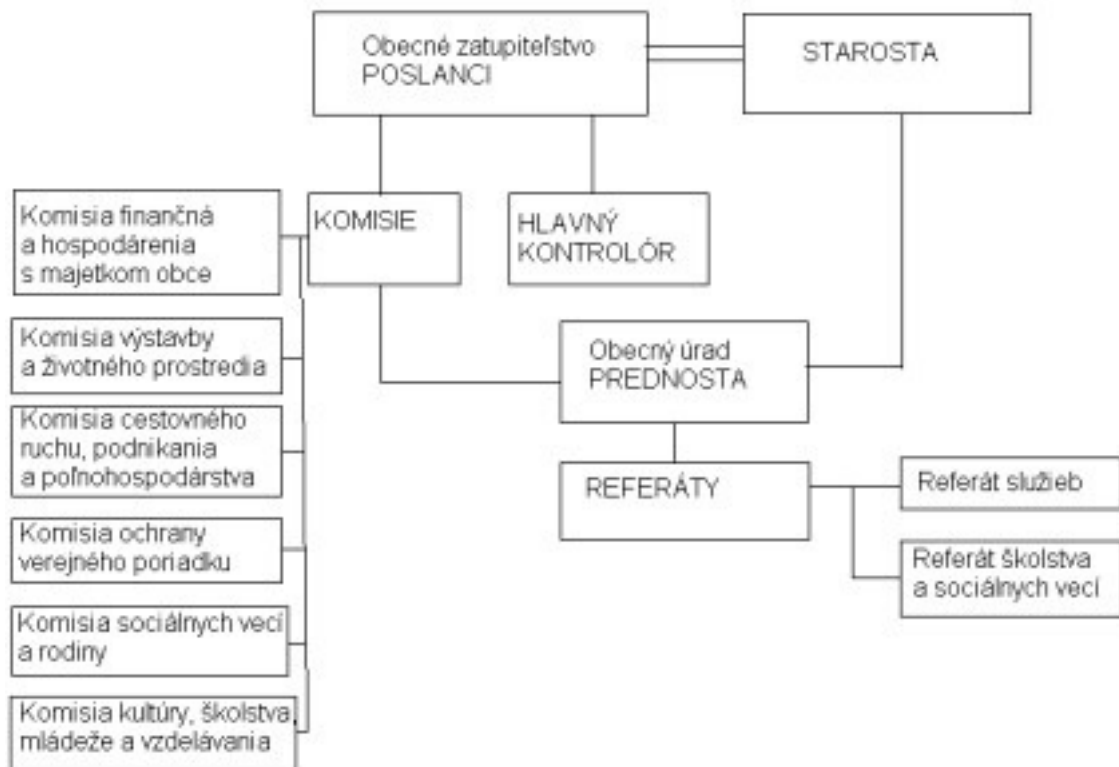
Podľa mňa jeden z najväčších a hlavných rozdielov je vzťah zastupiteľstva a starostu obce. Čo sa týka Slovenskej republiky, je starosta zákonom konštituovaný ako najvyšší výkonný orgán správy obce, ktorý je dokonca zakotvený aj v Ústave SR. Česká republika naproti tomu starostu ako orgán obce upravuje len v zákone o obciach.

Rozdiel v ich vzájomnom postavení vyplýva hlavne zo spôsobu ich ustanovovania do funkcie. Na Slovensku majú starosta a zastupiteľstvo rovnocenné postavenie, no každý na svojom úseku pôsobnosti. Je to preto, že oba orgány sú volené priamo občanmi. V Česku volí starostu spomedzi svojich členov zastupiteľstvo a z toho vyplýva zodpovednosť starostu k zastupiteľstvu, a tým aj „nerovné“ postavenie týchto dvoch orgánov obce. Nasledujúce ilustračné obrázky organizačnej schémy a postavenia jednotlivých orgánov obce som uviedla pre lepšiu predstavu a pochopenie ich vzájomných vzťahov.



Obr. 1 Organizační schéma a vzájemné postavení orgánů obce v ČR³⁶

³⁶ *Město Votice : Organizační struktura města* [online]. 4.4, 2007 [cit. 2010-04-13]. www.mesto-votice.cz. Dostupné z WWW: <http://www.mesto-votice.cz/vismo/dokumenty2.asp?id_org=18504&id=36685-&p1=15427>.



Obr. 2 Organizačná schéma a vzájomné postavenie orgánov obce v SR³⁷

Ako bolo už vyššie spomínané, jednou z výlučných právomocí českého zastupiteľstva je voľba starostu zo svojich členov, ktorý je mu potom zo svojej funkcie zodpovedný. Naopak v Slovenskej republike je postavenie starostu nezávislé na obecnom zastupiteľstve. Z toho zároveň vyplýva, že funkcia starostu je nezlučiteľná s funkciou člena zastupiteľstva, nie ako v Českej republike, kde je starosta zároveň členom zastupiteľstva. To nie je ani oprávnené ukladať úlohy starostovi a môže len odporúčať riešenie, navrhovať riešenie a pod. Starosta obce nie je členom zastupiteľstva a nie je ním ani volený. Je volený v priamych voľbách ľuďom, a tým sa značne oddeľuje výkon moci ľudu v obci od rutínnej

³⁷ *Obec Michalová : Organizačný poriadok* [online]. 10.8. 2007 [cit. 2010-04-13]. www.michalova.sk. Dostupné z WWW: <http://www.michalova.sk/modules/news/read.php/read.php?op=read&topic_id=60>.

správy obce a prehlbuje sa jeho priama zodpovednosť obyvateľom obce ako svojim voličom.³⁸

Funkcia starostu v Slovenskej republike nie je len tzv. „čestnou funkciou“, tak ako je to zvykom v niektorých iných krajinách. Vykonáva záležitosti, o ktorých rozhoduje obecné zastupiteľstvo, alebo o ktorých priamo rozhodli obyvatelia obce (miestnym referendom), ďalej vykonáva úlohy v rámci prenesenej pôsobnosti a ešte jeho vlastnú iniciatívnu činnosť. Takže starosta okrem zastupovania obce navonok vykonáva aj obecnú správu. Zároveň má sistačné právo, čo je jeho oprávnenie pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva za predpokladu, že budú splnené určité zákonom stanovené podmienky (napr. rozpor so zákonom či inou všeobecne záväznou vyhláškou obce, prípadne starosta predpokladá, že prijatie tohto uznesenia nie je pre obec vhodné a pod.). Táto silná pozícia starostu je daná hlavne tým, že má silnejší mandát ako český starosta, pretože je volený v priamych voľbách. V Českej republike starosta toto oprávnenie nemá a môže pozastaviť len výkon uznesenia rady obce, ktorý potom predkladá k rozhodnutiu zastupiteľstvu obce. Oprávnenie sistačného práva uznesení zastupiteľstva mu môže umožniť len zákonodarca v prípade posilnenia pozície starostu v rámci obecných orgánov.

Ďalšou výlučnou právomocou zastupiteľstva v ČR je odvolávanie starostu z funkcie. Na Slovensku táto možnosť neexistuje. Keďže je starosta volený v priamych voľbách, je zodpovedný občanom obce. Obecné zastupiteľstvo môže len vyhlásiť miestne referendum o odvolaní starostu. Toto miestne referendum môže vyhlásiť len na základe petície od občanov alebo za hrubé a opakované zanedbávanie povinností, prípadne za dlhodobú neprítomnosť alebo nespôsobilosť na výkon funkcie.

Podľa môjho názoru je priama voľba starostu lepšia, pretože sa prejavuje priama vôľa obyvateľov obce a uplatňuje sa tak priama demokracia. Okrem toho je tento model módný a môžeme sa stretnúť aj s názormi, že je vzorový. Jeho použitie sa zdôvodňuje vyššou legitimitou, ktorú má takto zvolený starosta. Zároveň sa vychádza z predpokladu, že všetka samosprávna moc pochádza od obyvateľov obce. Občania tiež majú väčšiu možnosť zasahovať do jeho činností a v prípade nespokojnosti s výkonom jeho funkcie majú možnosť

³⁸ SOTOLÁŘ, Josef. *Zákon o obecním zřízení (komentár)*. 1. vyd. Košice: SOTAC, 2003. str. 188

ho odvolať. Medzi možné nevýhody patrí vyššia miera rizika, že starostom sa stane nekompetentná osoba alebo zvoleného starostu nebude zastupiteľstvo akceptovať, a tým by sa mohol narušiť chod obce.³⁹

4.2 Počet členov zastupiteľstva obce

Počet členov zastupiteľstva je závislý na počte obyvateľov obce a vždy ho na celé volebné obdobie určuje obecné zastupiteľstvo pred voľbami. Tieto všeobecné podmienky sú spoločné pre Českú republiku i Slovensko. Rozdielne sú už však nastavené konkrétne rozpätia počtu členov zastupiteľstva podľa veľkostnej kategórie obce. Zatiaľ čo v Českej republike sa počet členov môže pohybovať od 5 do 55 v šiestich veľkostných kategóriách, na Slovensku je to od 3 do 41 v desiatich veľkostných kategóriách. Podľa môjho názoru sú kritéria v ČR nastavené voľnejšie než na Slovensku, pretože podľa českého zákona o obciach môže nastať situácia, že obec s menším počtom obyvateľov bude mať viac členov zastupiteľstva ako obec s väčším počtom obyvateľov. Na Slovensku táto situácia nemôže nastať, pretože zákon presne určuje rozsah poslancov, ktorý priamo úmerne rastie s veľkosťou obce. Napríklad v obci od 41 do 500 obyvateľov je rozsah 3-5 poslancov, od 501 do 1000 obyvateľov je to 5-7 poslancov, od 1001 do 3000 obyvateľov 7-9 poslancov, atď. V Česku sa naopak počty poslancov prekrývajú a sú dosť široké. Obec do 500 obyvateľov môže mať až 15 členov zastupiteľstva rovnako ako obec do 3000 obyvateľov. Na druhej strane si myslím, že kritéria sú tak nastavené preto, aby aj najmenšie obce mali možnosť si zriadiť obecnú radu, pretože zákon určuje, že rada sa nevolí v obciach, kde je počet členov zastupiteľstva menší ako 15.

Rovnako sa často stretávame s názormi, a to v oboch právnych úpravách, že počet členov zastupiteľstva by mal byť nepárny, ako je to napríklad v ČR určené u rady obce. Hlavným dôvodom je predchádzanie rovnosti hlasovania pri prijímaní uznesenia. Podľa mňa však táto úprava nie je nevyhnutná, pretože na zasadaní zastupiteľstva nie sú vždy prítomní všetci poslanci, a teda možnosti rovnosti hlasov pri hlasovaní sa tým nezabráni.

³⁹ KLIMOVSKÝ, Daniel. Viest' obec je poslanie, nie prebenda. *www.E-OBCE.sk : Slovensko* [online]. 14.1.2010,[cit. 2010-04-08]. Dostupný z WWW: <<http://www.e-obce.sk/clanky/1286.html>>.

4.3 Rokovanie a prijímanie uznesení zastupiteľstva

Obecné zastupiteľstvo rokuje vždy v zbere a spôsobilé rokovať a uznávať sa je vtedy, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov. Rokovania sú zásadne verejné. Toto sú platné uznesenia v právnom poriadku Českej i Slovenskej republiky. Úprava rokovania na podmienky jednotlivých obcí je už však vecou jednotlivých obecných zastupiteľstiev, ktoré si ich stanovujú v tzv. rokovacom poriadku (v českej terminológii - jednací řád) obecného zastupiteľstva.

Zasadnutia zastupiteľstva sa majú konať podľa potreby, no v ČR podľa zákona o obciach sa má schádzať najmenej raz za tri mesiace. Na Slovensku zákonná podmienka určuje zasadnutie minimálne jedenkrát za dva mesiace. Z hľadiska fungovania kolektívnych orgánov je to podľa mňa pomerne neobvyklé a do istej miery zbytočné pravidlo, lebo by malo záležať len na príslušnom orgáne, kedy a za akým účelom sa stretne. V niektorých prípadoch si myslím, že je zbytočné zvolávať zastupiteľstvo a vymýšľať program zasadnutia len preto, aby sa dodržal zákon. Tieto situácie často nastávajú v malých obciach. Na druhej strane vo väčších obciach a mestách táto podmienka v praxi neznamena žiadne problémy, pretože záležitosti, o ktorých zastupiteľstvo rozhoduje, vyžadujú pravidelné zvolávanie v zákonom predpokladaných intervaloch.

Spôsobilosť rokovať a uznávať sa je viazaná na prítomnosť nadpolovičnej väčšiny všetkých (nie prítomných) poslancov. Tento stav sa musí sledovať počas celého rokovania a v prípade, že počet členov klesne pod požadovanú väčšinu, rokovanie sa ukončí. V tomto prípade je nutné, aby starosta do 15 dní, na Slovensku do 14 dní, zvolal nové zasadanie.

Zákon o obciach stanovuje, že k platnému uzneseniu zastupiteľstva obce, rozhodnutiu alebo voľbe treba súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých členov zastupiteľstva obce. To znamená, že k prijatiu akéhokoľvek uznesenia zastupiteľstva sa požaduje absolútna väčšina členov zastupiteľstva. V niektorých zvláštnych prípadoch môže byť stanovené ešte prísnejšie kritérium, napríklad keď sa jedná o významné finančné záväzky, ktoré môžu obec značne zaťažiť.⁴⁰ Keďže všetky uznesenia musí zastupiteľstvo prijímať kvalifikovanou väčšinou (nadpolovičnou väčšinou všetkých svojich členov), je podľa niektorých názorov zbytočne

⁴⁰ VEDRAL, Josef et al. Zákon o obciach (obecní zřízení): komentář. Praha : C. H. Beck, 2008.

stanovená ako podmienka uznášaniaschopnosti prítomnosť nadpolovičnej väčšiny všetkých členov, čo je podľa mňa logické. Ak nie je prítomný dostatočný počet členov, nie je možné prijať žiadne uznesenie a pokračovať v rokovaní by nemalo žiadny zmysel bez toho, aby to bolo stanovené v zákone. Úprava podmienok, kedy je zastupiteľstvo schopné uznášať sa, by malo zmysel, ak by bolo v zákone napr. stanovené, že k prijatiu uznesenia je postačujúca nadpolovičná väčšina prítomných poslancov.

Naopak na Slovensku sú podmienky na prijímanie uznesení nastavené miernejšie. Spôsobilosť prijímať uznesenia je naviazaná na súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov. Samozrejme musí byť splnená podmienka spôsobilosti uznášať sa. V tomto prípade si myslím, že je na mieste, že sú stanovené presné podmienky uznášaniaschopnosti zastupiteľstva. Pri prijímaní všeobecne záväzného nariadenia obce je potrebný súhlas trojpäťinovej väčšiny prítomných poslancov obecného zastupiteľstva, samozrejme pri zachovaní podmienky spôsobilosti uznášania sa.

Ďalším výrazným rozdielom je, že české zastupiteľstvo môže prijímať len všeobecne záväzné vyhlášky obce v samostatnej pôsobnosti. Právna úprava na Slovensku to nerozlišuje a zastupiteľstvo obce prijíma všeobecne záväznú nariadenia obce v samostatnej aj prenesenej pôsobnosti. V Českej republike prijíma nariadenia v prenesenej pôsobnosti obce rada.⁴¹

4.4 Zastupiteľstvo a ostatné orgány obce

Vzťahom zastupiteľstva obce k ostatným orgánom som sa zaoberala už v teoretickej časti. Napriek tomu by som teraz rada poukázala na niektoré výrazné rozdiely v postavení týchto orgánov k obecnému zastupiteľstvu. Najskôr je však nevyhnutné rozlíšiť a urobiť si poriadok v terminológii. V Českej republike musíme rozlišovať orgány obce, ktoré máme vymenované v zákone a na jeho základe sú spôsobilé vykonávať pôsobnosť zverenú obci (napr. zastupiteľstvo, starosta, rada obce, obecný úrad, a i.) a orgány zriadené týmito orgánmi (orgány zastupiteľstva a rady obce). Slovenská právna úprava zase dôsledne rozlišu-

⁴¹ JAMELKA, Jaroslav. Český zákon o obcích ve srovnání se slovenským zákonem o obecním zřízení. *www.juristic.cz* [online]. 26.5. 2004, [cit. 2010-04-08]. Dostupný z WWW: <<http://spravni.juristic.cz/514415>>.

je medzi orgánmi obce (zastupiteľstvo a starosta obce) a orgánmi obecného zastupiteľstva. To znamená, že od pôsobnosti obecného zastupiteľstva je odvodená pôsobnosť jeho orgánov. Významným rozdielom tiež je, že obecné zastupiteľstvo na Slovensku ich nemusí zriaďovať z povinnosti, ale má možnosť, ak je to účelné a vhodné. Zákon len demonštratívne vypočítava určité orgány a niektoré aj bližšie charakterizuje, ako napr. obecnú radu, komisie a i. Ponecháva pritom zastupiteľstvu voľnosť, aby si vytvorilo aj iné stále alebo dočasné kontrolné a výkonné orgány.⁴² Vždy však musí byť splnená zákonná podmienka, a to, že zastupiteľstvo musí určiť náplň práce týchto orgánov. Naopak v ČR musí zastupiteľstvo niektoré orgány zriaďovať povinne zo zákona a nie všetky sú mu priamo podriadené a zodpovedné.

4.4.1 Rada obce

Rada obce je orgán priamo podliehajúci a zodpovedajúci zastupiteľstvu obce. Avšak tento orgán nemá rovnaký význam v právnej úprave Českej republiky a Slovenska. Čo sa týka českej úpravy, je rada obce výkonným orgánom obce v samostatnej pôsobnosti. Je povinne volená v obciach, kde má zastupiteľstvo minimálne 15 členov. V čele je starosta a ďalej radu tvorí miestostarosta a radní, ktorí sú zvolení z členov zastupiteľstva a tvorí ju najviac jedna tretina členov zastupiteľstva. Počet členov však podľa zákona musí byť nepárny. Má presne zákonom vymedzené právomoci v samostatnej pôsobnosti a prenesenú pôsobnosť môže vykonávať len ak to stanoví zákon. Napríklad v rámci prenesenej pôsobnosti môže rada prijímať nariadenia obce. Rada sa nemusí voliť v obciach, kde je menej ako 15 členov zastupiteľstva a vtedy jej právomoci vykonáva starosta.

Naopak slovenská úprava stanovuje, že zastupiteľstvo môže (ale nemusí) zriaďiť obecnú radu. Obecná rada je zložená z poslancov zastupiteľstva, ktorých volí zastupiteľstvo na celé funkčné obdobie. Zastupiteľstvo ju tiež môže kedykoľvek odvolať. Podobnosť je ešte v tom, že počet členov rady tvorí najviac tretina počtu členov zastupiteľstva. Rozdielom už je, že sa musí zohľadňovať zastúpenie politických strán. Na Slovensku je rada iniciatívnym, kontrolným a výkonným orgánom obecného zastupiteľstva a tiež plní úlohy, podľa

⁴² SOTOLÁŘ, Josef. *Zákon o obecním zřízení (komentár)*. 1. vyd. Košice: SOTAC, 2003. srt. 146

rozhodnutia zastupiteľstva. Zároveň plní funkciu poradného orgánu starostu.⁴³ To znamená, že zákon presne nevymedzuje konkrétne právomoci rady, ako je to v českom zákone o obciach. Jej účelom nie je pôsobiť ako samostatný orgán samosprávy obce navonok, ale ako orgán, ktorý môže zohrávať pozitívnu úlohu vo vzťahu obecného zastupiteľstva a starostu obce a pri činnosti ostatných obecných orgánov.⁴⁴

4.4.2 Výbory a komisie

Čo sa týka výborov a komisií ako orgánov zastupiteľstva, je rozdiel nie len v terminológii, ale aj v ich postavení k zriaďovateľovi. Česká terminológia rozlišuje výbory a komisie, a to tak, že výbory zriaďuje zastupiteľstvo ako svoje poradné a iniciatívne orgány a rovnako rozhoduje o jednotlivých kompetenciách výborov. Niektoré výbory musí zastupiteľstvo zriaďovať zo zákona, ako napr. finančný a kontrolný výbor a ak v obci žije približne 10% občanov národnostnej menšiny, tak ešte zriaďuje výbor pre národnostné menšiny. Komisie zase zriaďuje rada obce ako svoje poradné orgány a sú priamo zodpovedné rade.

Na Slovensku zastupiteľstvo obce môže zriaďovať komisie. Sú to ďalšie fakultatívne orgány obecného zastupiteľstva. Majú poradný, iniciatívny a kontrolný charakter. Sú tvorené z poslancov zastupiteľstva a z ďalších obyvateľov. Ich počet, zloženie a pôsobnosť vymedzuje zastupiteľstvo podľa miestnych podmienok a konkrétnych potrieb. Sú jednou z organizačných foriem zapojenia popredných občanov - „odborníkov“ do rozhodovania obecného zastupiteľstva.⁴⁵

Medzi hlavné rozdiely teda patrí, že v ČR zastupiteľstvo zriaďuje ako svoje iniciatívne a kontrolné orgány výbory, a nie komisie. Tie zriaďuje ako svoje orgány rada obce. Ďalšou odlišnosťou je, že žiadny z týchto orgánov, zriaďovaný slovenským obecným zastupiteľstvom, nie je obligatórny, teda povinne zriaďovaný zo zákona. Český zákon o obciach na-

⁴³ JAMELKA, Jaroslav. Český zákon o obciach ve srovnání se slovenským zákonem o obecním zřízení. *www.juristic.cz* [online]. 26.5. 2004, [cit. 2010-04-08]. Dostupný z WWW: <<http://spravni.juristic.cz/514415>>.

⁴⁴ SOTOLÁŘ, Josef. *Zákon o obecním zřízení (komentár)*. 1. vyd. Košice: SOTAC, 2003. str. 223

⁴⁵ SOTOLÁŘ, Josef. *Zákon o obecním zřízení (komentár)*. 1. vyd. Košice: SOTAC, 2003. str. 227

opak počítá s povinnosťou zriadiť minimálne kontrolný a finančný výbor, ktoré majú presne vymedzené svoje právomoci. Slovenská úprava tiež dovoľuje zriaďovať komisie len na dočasnú dobu, teda môžu byť zriaďované podľa konkrétnych potrieb. V ČR sú tieto orgány zriaďované väčšinou na celé funkčné obdobie zastupiteľstva obce alebo rady obce.

4.4.3 Hlavý kontrolór obce

Špecifickým orgánom, ktorý slovenské obecné zastupiteľstvo zriaďuje, je hlavný kontrolór obce. Český zákon túto funkciu vôbec nepozná. Hlavného kontrolóra volí a odvoláva obecné zastupiteľstvo na 6 rokov a po uplynutí tohto obdobia jeho pracovnoprávny vzťah k obci končí. Hlavný kontrolór je teda zamestnancom obce a zo svojej funkcie je zodpovedný zastupiteľstvu obce.⁴⁶ Funkcia hlavného kontrolóra musí existovať v každej obci. Táto funkcia je zriaďovaná na kontrolu rozhodujúcich hospodárskych úkonov orgánov samosprávy obce, keďže po reforme samosprávy sa už neuvažuje s existenciou výboru ľudovej kontroly, ani s priamou štátnou kontrolou hospodárskej činnosti.

4.5 Majetkovoprávne úkony zastupiteľstva obce

Čo sa týka úpravy majetkovoprávných úkonov vyhradených zastupiteľstvu, sú tu určité odlišnosti. Zatiaľ čo v českej úprave je týmto úkonom vyhradený celý § 85 v zák. o obciach, ktorý vymenováva všetky úkony vyhradené zastupiteľstvu, na Slovensku nie je v zákone o obecnom zriadení konkrétna úprava, ktorá by vymedzovala jednotlivé majetkovoprávne úkony zastupiteľstva. Zákon o obecnom zriadení len v § 11, ods. (4) a) hovorí, že obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu vyhradené a) určovať zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce a s majetkom štátu, ktorý užíva, schvaľovať najdôležitejšie úkony týkajúce sa tohto majetku a kontrolovať hospodárenie s ním.⁴⁷ Tento odsek však nadväzuje na § 9 ods. 2 zák. SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov. Majetkové úkony, ktoré sú podľa tohto zákona vyhradené zastupiteľstvu, som už charakterizovala v teoretickej časti práce. Rovnako aj povin-

⁴⁶ SOTOLÁŘ, Josef. *Zákon o obecnom zriadení (komentár)*. 1. vyd. Košice: SOTAC, 2003. str. 241

⁴⁷ SOTOLÁŘ, Josef. *Zákon o obecnom zriadení (komentár)*. 1. vyd. Košice: SOTAC, 2003. Str. 147

nost' zastupitel'stva na základe tohto zákona schválit' „Zásady hospodárenia s majetkom obce“.⁴⁸

Rozdiely, ktoré si môžeme všimnúť, sú teda hlavne v zákonnej úprave. Zatiaľ čo česká úprava vymedzuje majetkové právomoci zastupitel'stva priamo v zákone o obciach, na Slovensku sú tieto právomoci upravené v samostatnom zákone o majetku obcí. Významným rozdielom podľa mňa tiež je, že česká úprava rozdeľuje tieto právomoci medzi zastupitel'stvo a radu obce, pričom deliacim kritériom je hodnota majetku, prípadne zámer. Napríklad rada môže rozhodovať o prenájme majetku alebo o požičaní majetku. Nemôže však už rozhodovať o predaji či zastavení majetku. Konkrétne hodnoty majetkovoprávných úkonov, o ktorých rozhoduje zastupitel'stvo obce, ako som už spomínala, sú vymedzené v § 85 zák. o obciach a uviedla som ich aj v teoretickej časti. Naopak slovenská zákonná úprava plne vyhradzuje všetky majetkovoprávne úkony zastupitel'stvu obce. Ani bližšie nešpecifikuje hodnoty majetku, s ktorým môže nakladať. Zároveň je zastupitel'stvu povinne stanovené, že musí schváliť určité zásady hospodárenia s majetkom obce a je už v podstate na ňom, aké kritéria a podmienky si stanoví. Tieto zásady však nesmú byť v rozpore s Ústavou, zákonom o majetku obcí a ani so zákonom o obecnom zriadení.

⁴⁸ zák. SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov.

5 NÁVRHY DE LEGE FERENDA

V predchádzajúcich kapitolách som popisovala a porovnávala zastupiteľstvo obce v jednotlivých právnych poriadkoch Českej a Slovenskej republiky podľa aktuálnych úprav a tak ako momentálne fungujú (de lege lata). V tejto kapitole by som chcela navrhnúť určité úpravy, resp. odporúčenia na možné právne úpravy (de lege ferenda), ktoré by bolo podľa mňa vhodné zaviesť alebo zmeniť v Českej republike, pričom inšpiráciu na tieto úpravy mám z právneho poriadku Slovenskej republiky.

Takéto zmeny však nie je jednoduché zavádzať a aplikovať, pretože sa musí brať ohľad na množstvo iných faktorov ovplyvňujúcich dané politické zriadenie, ako napríklad tradície, na ktorých je daný systém založený.

5.1 Priama voľba starostu

Najhlavnejšou zmenou, ktorú by som navrhovala, je priama voľba starostu obce. V súčasnosti je to aj veľmi diskutovaná téma v oblasti reformy verejnej správy v ČR medzi odbornou aj laickou verejnosťou. Ako hlavné argumenty pre podporu zavedenia priamej voľby sú uvádzané posilnenie postavenia a mandátu starostu pri naplňovaní jeho volebného programu, zavedenie jeho priamej zodpovednosti občanom a s tým súvisiace väčšie zapojenie občanov do rozhodovacieho procesu v obci. Ide teda o zavedenie tzv. priamej demokracie, zatiaľ čo v ČR funguje model tzv. zastupiteľskej demokracie. Zastupiteľstvo, volené v priamych voľbách, si spomedzi svojich členov volí starostu, ktorý je mu zo svojej funkcie zodpovedný. To znamená, že navrhovaná zmena by mala aj značný vplyv na postavenie a právomoci zastupiteľstva. V súčasnosti prestáva byť princíp zastupiteľskej demokracie dostatočne demokratický. Starosta je často zvolený na základe koalíciej dohody politických strán a nie je to osoba, ktorá získala najvyšší počet hlasov vo voľbách.⁴⁹ Okrem toho sa v súčasnom systéme nachádza aj niekoľko ďalších nedostatkov. Zavedením priamej voľby by sa podľa mňa mohli tieto nedostatky vyriešiť.

⁴⁹ Přímá demokracie. www.obcan.ecn.cz [online]. 20.11. 2008, 12, [cit. 2010-04-11]. Dostupný z WWW: <<http://obcan.ecn.cz/index.shtml?w=u&x=237061>>.

So zavedením priamej voľby je však spojených aj množstvo ďalších náležitostí. Myslím si, že ak bude starosta volený v priamych voľbách občanmi obce, je vhodné posilniť aj jeho postavenie a kompetencie v rámci postavenia orgánov obce. Podobne ako je to na Slovensku. Problém však je, že ak posilníme právomoci a postavenie starostu, je nevyhnutná nielen úprava zákona o obciach, ale aj zmena Ústavy a takisto úprava právnych ustanovení rozdelenia kompetencií medzi zastupiteľstvo, radu a starostu. Ústava SR zakotvuje starostu ako štatutárny a najvyšší výkonný orgán, zatiaľ čo v ČR je ako výkonný orgán ustanovená rada obce. Preto v prípade zavedenia priamej voľby starostu by zákonodarný zbor musel zmeniť Ústavu ČR, a to trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov. K zmene Ústavy by napríklad nemuselo dôjsť v prípade, ak by sa síce zaviedla priama voľba starostu, ale ostali by mu rovnaké právomoci a aj „slabé“ postavenie, a tým by podľa mňa stratilo význam ju zavádzať. Preto zároveň so zavedením priamej voľby navrhujem aj prenesenie výkonných rozhodovacích právomocí na starostu, čo si teda vyžaduje aj zmenu Ústavy. Táto zmena by však znamenala významný koncepčný zásah do usporiadania územnej samosprávy.⁵⁰

Okrem zmeny zákona a obcí a Ústavy by zavedenie priamej voľby znamenalo aj zmenu zákona o voľbách do zastupiteľstiev obcí. Podľa môjho názoru by bolo najvhodnejšie, podobne ako je to na Slovensku, zaviesť relatívne väčšinový systém, ktorý je aj celkovo najvyužívanejší. Je charakteristický tým, že jedinou podmienkou úspechu vo voľbách je, že kandidát získa viac hlasov než ktorýkoľvek iný kandidát. Nevýhodou je, že ten, kto vyhrá, nereprezentuje väčšinu, ale dá sa povedať, že je zástupca najsilnejšej menšiny. Podľa mňa je ale aj tak vhodnejší tento systém než systém absolútnej väčšiny, pretože je jednoduchší a finančne menej náročný. Tým, že je jednoduchší, je aj väčšia účasť na voľbách, oproti systému absolútnej väčšiny, ktorý väčšinou prebieha v dvoch kolách a v praxi je bežné, že v druhom kole sa zúčastní oveľa menej voličov. Rovnako aj náklady na dvojkolové voľby sú vyššie.

Čo sa týka postavenia starostu a ostatných orgánov obce, tiež by som napodobila systém na Slovensku - rovnocenné postavenie starostu a zastupiteľstva, avšak každý na svojom úseku

⁵⁰ VEDRAL, Josef. Přímá volba starostů obcí a její možné důsledky pro právní úpravu obecního zřízení, www.nezavislistarostove.cz [online]. [cit. 2010-04-25]. Dostupný z WWW: <<http://nezavislistarostove.cz/index.php?article=4>>.

pôsobnosti. V tomto prípade, keby sme starostu konštituovali ako výkonný orgán, by bolo nutné zmeniť v českej úprave postavenie rady obce. Tá by mohla byť, podobne ako na Slovensku, len poradným a iniciatívnym orgánom zastupiteľstva a starostu a nemusela by byť povinne zriaďovaná zo zákona. Právomoci by som rozdelila tak, aby zastupiteľstvo plnilo základné koncepčné a kontrolné úlohy, schvaľovalo zásadné majetkové úkony, strategické a finančné dokumenty a vydávalo vyhlášky obce a starostovi by bola zverená exekutívna funkcia a formálna zodpovednosť za výkon štátnej správy v prenesenej pôsobnosti.⁵¹

So silnou pozíciou starostu sú však spojené aj určité riziká. Napríklad občanmi zvolený starosta nemusí vyhovovať zastupiteľstvu a ich vzájomné nezhody a schválnosti môžu narušovať riadny chod obce. Okrem toho je s tým spojená slabá kontrola činnosti starostu, ktorého nemôže kontrolovať ani zastupiteľstvo, ani hlavný kontrolór obce, pretože je priamo zodpovedný občanom obce.

Napriek možným nevýhodám je podľa mňa lepšie zaviesť priamu voľbu hlavne z hľadiska jednoduchšej a pružnejšej správy obce. Moc v obci je rozdelená medzi starostu a zastupiteľstvo a aj postavenie voči ostatným orgánom obce je transparentnejšie. Okrem toho, čím jednoduchší je systém usporiadania orgánov obce, tým je zrozumiteľnejší pre obyvateľov a zvyšuje sa ich záujem na samospráve obcí. V Českej republike sa často u verejnosti stretávame s tým, že nedokážu rozlíšiť postavenie funkcie starostu od člena zastupiteľstva a tiež jeho postavenie v rade.

Čo sa týka právomocí zastupiteľstva, táto zmena podstatne ovplyvní zastupiteľstvo ako celok. Starosta už nebude členom zastupiteľstva, a to znamená, že nemá právo hlasovať na rokovaní zastupiteľstva. Okrem toho už nebude zastupiteľstvu priamo zodpovedný, a preto sa bude musieť zrušiť právomoc zastupiteľstva odvolať starostu z funkcie. Túto právomoc by mal mať ten, kto starostu do jeho funkcie volí, tzn. občania na základe miestneho referenda. Na druhej strane zastupiteľstvu pripadne právomoc toto referendum vyhlásiť. Budú sa však musieť aj stanoviť zákonné podmienky, za ktorých bude môcť byť

⁵¹ JÜPTNER, Petr. (2009). Ministerská diskuse k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita? *Acta Politologica*, Vol. 1, No. 3, s. 305-331.

miestne referendum o odvolaní starostu vyhlásené. Ostatné kompetencie, ktoré by prislúchali zastupiteľstvu, som spomínala už vyššie.

V zhrnutí teda navrhujem priamu voľbu starostu a jeho posilnenie postavenia a kompetencií, s tým, že by bol osobne zodpovedný za výkon verejnej správy na danom území obce; pri voľbe uplatňovať relatívne väčšinový volebný systém; radu obce zmeniť na poradný, výkonný a iniciatívny orgán obecného zastupiteľstva a zaviesť ju ako fakultatívny orgán obce.

5.2 Rokovanie a prijímanie uznesení zastupiteľstva

Konkrétny počet zasadnutí obecného zastupiteľstva je vecou jednotlivých rozhodnutí zastupiteľstiev. Vždy však musí byť splnená zákonná podmienka, a to v ČR minimálne 1-krát za 3 mesiace a v SR minimálne 1-krát za 2 mesiace. Myslím si, že na Slovensku je táto podmienka nastavená až príliš prísne a navrhovala by som úpravu, podobne ako je to v Českej republike, že zastupiteľstvu sa stačí stretávať minimálne raz za 3 mesiace.

Čo sa týka prijímania uznesení, naopak by som navrhovala v českej právnej úprave zmiernenie podmienok. Ako už bolo spomínané, v českých podmienkach je potrebné pre prijatie akéhokoľvek uznesenia absolútna väčšina všetkých členov zastupiteľstva. Dokonca pre niektoré zvláštne prípady sú stanovené ešte prísnejšie podmienky (napr. rozhodovanie o finančných záväzkoch, ktoré môžu obec významne zaťažiť). V tomto prípade však hrozí, že ešte prísnejšia podmienka ako absolútna väčšina, môže ochromiť činnosť zastupiteľstiev.

Podľa zásady *de lege ferenda* by som navrhla zmiernenie týchto podmienok, a to tak, že absolútna väčšina by sa požadovala iba v prípadoch rozhodovania o základných samosprávnych záležitostiach, ktoré sú zákonom vyhradené zastupiteľstvu a napr. pri prijímaní uznesení smerujúcich do vnútra chodu samosprávy (určovanie úloh rade, výborom, komisiám, či členom zastupiteľstva a i.) by som navrhovala ako postačujúcu nadpolovičnú väčšinu prítomných poslancov. Ak by sa teda takáto zmena zaviedla do právneho poriadku, bolo by namieste aj ustanovenie o uznášaniaschopnosti zastupiteľstva, ktoré je viazané na prítomnosť nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov.

5.3 Počet členov zastupiteľstva

Jednou z právomocí zastupiteľstva, ako som už predtým spomínala, je, že si na každé volebné obdobie môže stanoviť počet členov. Rovnako som porovnávala, ako sú nastavené kritéria v jednotlivých právnych poriadkoch Českej a Slovenskej republiky.

V tomto prípade by som navrhovala zmenu, ktorá je však viazaná na zavedenie priamej voľby starostu, a s tým súvisiaca zmena postavenia rady obce z výkonného orgánu povinne zriaďovaného zo zákona na poradný a iniciatívny orgán zastupiteľstva zriaďovaného fakultatívne. Ak by sa zaviedla táto zmena, sú podľa mňa podmienky v ČR nastavené príliš široko. Myslím si, že je zbytočné, aby obec do 500 obyvateľov mala až 15 členov zastupiteľstva. Na jednej strane sú zbytočne vysoké náklady na jednotlivých členov zastupiteľstva, ďalej pribudnú náklady na činnosť rady obce a celkovo sa tým zvýšia náklady na chod obce. V praxi tiež často dochádza k situácii, že obec s menším počtom obyvateľov má viac členov zastupiteľstva ako obec s väčším počtom obyvateľov. Myslím si, že je to zbytočné a kritéria by sa mali nastaviť tak, aby počet členov zastupiteľstva priamoúmerne rástol s veľkosťou obce. Okrem toho by možno bolo vhodné určiť viac veľkostných kategórií, podobne ako je to v slovenskej úprave.

S právomocou zastupiteľstva stanovovať počet svojich členov je však spojená aj možnosť určitej „zneužitelnosti“. Nadpolovičná väčšina všetkých jeho členov je týmto rozhodnutím totiž schopná do istej miery ovplyvniť následný volebný proces. Zastupiteľstvo tiež určuje volebné obvody a pri ich „vhodnom“ vytvorení na území obce môže podľa skladby voličov pomôcť niektorým stranám získať väčší počet mandátov, než by získala v obci nerozdeľenej na obvody. V tomto prípade by som navrhovala zmenu, nie čo sa týka stanovovania počtu členov, ale stanovovania volebných obvodov. Riešením by mohlo byť, aby obvody nevytváralo zastupiteľstvo obce, ale napr. popredu vytvorená volebná komisia, prípadne kraj.

Pri návrhoch zmien si treba uvedomiť, že to nejde len tak a prípadné zmeny sa presadzujú a prijímajú veľmi ťažko. Vždy sa musí brať ohľad na celý aspekt faktorov, ktoré to ovplyvní a nie každá zmena sa dá zaviesť. Návrhy, ktoré som uviedla sú realizovateľné, ale vyžadovali by (hlavne priama voľba starostu) komunálnu reformu.

ZÁVĚR

Zastupitelstvo je Ústavou konstituovaný ako najvyšší orgán samosprávy. Je volené v priamych voľbách čo znamená, že je prejavom priamej demokracie. Zákon bližšie špecifikuje jeho postavenie, pôsobnosť a právomoci, ktoré som sa snažila priblížiť v tejto práci. Z hľadiska blízkosti usporiadania slovenskej a českej obecnej samosprávy som však sústredila pozornosť aj na zákonnú úpravu zastupiteľstva v Slovenskej republike a porovnávala som jednotlivé úpravy a vymedzila základné rozdiely v ich postavení a právomociach.

Napriek základným podobnostiam, ako spôsob voľby a základných samosprávnych kompetencií, som však objavila určité rozdiely. Najvýznamnejším je rozdielna voľba starostu, čo má značný vplyv na rozdelenie moci v obci a rovnako aj na určité právomoci zastupiteľstva. Ďalšie rozdielnosti sú v zákonnej úprave, ako napríklad počet členov zastupiteľstva alebo pravidiel pre rokovanie a prijímanie uznesení zastupiteľstva. Rovnako som sa sústredila aj na vzťahy zastupiteľstva k ostatným orgánom obce, kde sú výrazné rozdiely medzi českou a slovenskou úpravou.

V poslednej časti práce som na základe získaných poznatkov navrhla niekoľko úprav de lege ferenda. Inšpiráciu pre tieto zmeny som našla práve v slovenskej právnej úprave. Tieto zmeny však vyžadujú zmenu zákona a návrh priamej voľby starostu a posilnenie jeho postavenia, dokonca až zásah do Ústavy ČR, čo je možné len trojpäťtinovou väčšinou všetkých poslancov. Priama voľba starostu je v súčasnej dobe aj veľmi diskutovanou témou a vzniklo množstvo štúdií, ktoré analyzujú pre a proti tohto spôsobu ustanovovania funkcie starostu, ale vzhľadom k nízkej potrebe a priorite reformy obecného zriadenia sa ešte žiadne realizačné kroky nepodnikli. Napriek tomu sa priama voľba starostu objavila vo volebných programoch 2010 niekoľkých politických strán. Medzi jej priaznivcov patria napr. strany Věci veřejné, Zemanovci, TOP 09 a ďalšie menšie strany pravého stredu. Strany ako ČSSD, ODS, KDU-ČSL či KSČM priamu voľbu starostu nevyklúčujú, ale momentálne k nej nemajú doporučujúci charakter. Pre ne je totiž prioritou zaviesť priamu voľbu prezidenta a na základe osvedčenia by potom zaviedli aj priamu voľbu starostov a hajtmanov. To znamená, že takáto zmena si vyžaduje zhodu všetkých politických strán na celkovej zmene systému fungovania obce. Kedy to však bude, je otázne.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [1] DAVID, Roman. *Ústava České republiky Listina základních práv a svobod*. 4. vyd. Olomouc: Nakladatelství Olomouc, 2005. 263 s. ISBN 80-7182-200-0.
- [2] DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky s úvodným komentárom*. 3. vyd. Šamorín: HEURÉKA, 2004. 66 s. ISBN 80-89122-15-9.
- [3] JÜPTNER, Petr. (2009). *Ministerská diskuse k případnému zavedení přímé volby starostů: velmi nízká priorita?* *Acta Politologica*, Vol. 1, No. 3, s. 305-331. ISSN 1803-8220.
- [4] KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr. *Správní právo- obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 74 s. ISBN 80-210-3600-1
- [5] KLIMOVSÝ, Daniel. (2009). *Klasifikácia spôsobov kreovania základných orgánov obecnej samosprávy v európskej perspektíve*. *Acta Politologica*, Vol. 1, No. 3, s. 241-267. ISSN 1803-8220.
- [6] SOTOLÁŘ, Josef. *Zákon o obecnom zriadení (komentár)*. 1. vyd. Košice: SOTAC, 2003. 385 s. ISBN 80-968356-1-0.
- [7] *Ústava Slovenskej republiky*. 3. vyd. Martin: alfaPRINT, 2002. 72 s. ISBN 80-88927-40-4.
- [8] VEDRAL, Josef et al. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha : C. H. Beck, 2008. 876 s. ISBN 978-80-7179-597-1.
- [9] zákon č. 75/1919 Sb., kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé
- [10] zákon SNR č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov.

INTERNETOVÉ ZDROJE:

- [11] JAMELKA, Jaroslav. Český zákon o obcích ve srovnání se slovenským zákonem o obecním zřízení. *www.juristic.cz* [online]. 26.5. 2004, [cit. 2010-04-08]. Dostupný z WWW: <<http://spravni.juristic.cz/514415>>.
- [12] KLIMOVSÝ, Daniel. Viest' obec je poslanie, nie prebenda. *www.E-OBCE.sk : Slovensko* [online]. 14.1.2010, [cit. 2010-04-08]. Dostupný z WWW: <<http://www.e-obce.sk/clanky/1286.html>>.
- [13] *Město Votice : Organizační struktura města* [online]. 4.4, 2007 [cit. 2010-04-13]. *www.mesto-votice.cz*. Dostupné z WWW: <http://www.mesto-votice.cz/vismo/dokumenty2.asp?id_org=18504&id=36685&p1=15427>.

- [14] *Miestna samospráva* [online]. 2007 [cit. 2010-03-20]. www.miestnasamosprava.sk. Dostupné z WWW: <<http://miestnasamosprava.sk/?pg=28&menu=nreg>>.
- [15] *Obec Michalová : Organizačný poriadok* [online]. 10.8. 2007 [cit. 2010-04-13]. [Www.michalova.sk](http://www.michalova.sk). Dostupné z WWW: <http://www.michalova.sk/modules/news/read.php/read.php?op=read&topic_id=60>.
- [16] *Přímá demokracie*. www.obcan.ecn.cz [online]. 20.11. 2008, 12, [cit. 2010-04-11]. Dostupný z WWW: <<http://obcan.ecn.cz/index.shtml?w=u&x=237061>>.
- [17] VEDRAL, Josef. *Přímá volba starostů obcí a její možné důsledky pro právní úpravu obecního zřízení*, www.nezavislistarostove.cz [online]. [cit. 2010-04-25]. Dostupný z WWW: <<http://nezavislistarostove.cz/index.php?article=4>>.

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

Čl.	článok
ČR	Česká republika
Ods.	Odstavec
Sb.	Sbírka
SNR	Slovenská národná rada
SR	Slovenská republika
StavZ	Stavebný zákonník
ÚSC	Územný samosprávny celok
Zb.	Zbierka
Zák.	zákon

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obr. 1 Organizační schéma a vzájemné postavení orgánů obce v ČR.....	40
Obr. 2 Organizační schéma a vzájemné postavení orgánů obce v SR	41