



PRÁVNICKÁ FAKULTA
Univerzita Komenského
v Bratislave

**AKO ZEFEKTÍVNIŤ PRIAMU ÚČASŤ OBYVATEĽOV NA MIESTNEJ
SAMOSPRÁVE V PODMIENKACH
INTELIGENTNÝCH MIEST A OBCÍ**

Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta

2021

Zostavovatelia:

doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD.

Mgr. Ľudovít Máčaj, PhD.

Recenzenti:

doc. JUDr. Milan Hodás, PhD.

prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD.

doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD.

prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc.

AKO ZEFEKTÍVNIŤ PRIAMU ÚČASŤ OBYVATEĽOV NA MIESTNEJ SAMOSPRÁVE
V PODMIENKACH INTELIGENTNÝCH MIEST A OBCÍ

Lívia Trellová – Ľudovít Máčaj (zost.) 1. vyd. – Bratislava: Univerzita
Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021, 110 s.

ISBN: 978-80-7160-620-8

- Ústavné právo
- Správne právo
- Zborníky

Zborník je písomným výstupom projektu VEGA č. **1/0757/20 „Prostriedky priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí“** udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

Príspevky boli prednesené na konferencii „Ako zefektívniť priamu účasť obyvateľov na miestnej samospráve v podmienkach inteligentných miest a obcí“, ktorá bola organizovaná dňa 19. novembra 2021 na Univerzite Komenského v Bratislave, Právnickej fakulte. Konferencia bola rovnako financovaná z projektu VEGA č. **1/0757/20 „Prostriedky priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí“** udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

Zborník neprešiel jazykovou a redakčnou korektúrou. Všetky práva vyhradené. Toto dielo ani žiadnu jeho časť nemožno reprodukovať, šíriť v papierovej, elektronickej či v inej podobe, ukladať do informačných systémov alebo inak rozširovať bez výslovného predchádzajúceho súhlasu vydavateľa.

© Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021

ISBN 978-80-7160-620-8

EAN 9788071606208

SLOVO NA ÚVOD

V roku 2020 sa riešiteľskému kolektívu podarilo získať grant VEGA s názvom „*Prostriedky priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí*“ č. 1/0757/20. V závere roka 2021 sme dňa 19. novembra 2021 z projektu úspešne zorganizovali v poradí už druhú online konferenciu na tému „*Ako zefektívniť priamu účasť obyvateľov na miestnej samospráve v podmienkach inteligentných miest a obcí*“. Mimoriadne nás potešila hojná účasť na konferencii, pričom nás svojim príspevkom obohatili aj kolegovia z rôznych českých a slovenských univerzít. Konferencia sa niesla v priateľskej atmosfére, kde sa po odprezentovaní príspevkov veľa diskutovalo.

V čase podávania žiadosti o grant mal riešiteľský kolektív úplne inú predstavu o realizácii grantu a vo veľkej miere sa upínal k predstave, že sa pri uskutočňovaní projektu bude môcť inšpirovať zahraničnými skúsenosťami s elektronickým prevedením referenda. Bohužiaľ, nikto v tom čase netušil, že svet zasiahne pandémia ochorenia Covid-19, ktorá bude mať nepretržité trvanie skoro dva roky a jej ukončenie aktuálne ani nevieme predpovedať. Pandémia skomplikovala ľudské životy nám všetkým a výrazne obmedzila nielen výučbový proces na univerzitách (preniesol sa do online priestoru), ale zasiahla aj cestovanie a možnosť výskumných pobytov.

Kým v prvom roku trvania projektu sme skúmali teoretické východiská právnej úpravy priamej demokracie na vnútroštátnej aj medzinárodnej úrovni, v druhom roku trvania projektu sme sa zamerali na možnosti zlepšenia existujúcej legislatívnej úpravy priamej demokracie na úrovni obce, a to predovšetkým miestneho referenda. Príspevky odprezentované na konferencii sa niesli v podobnom duchu, a to že slovenská právna úprava priamej demokracie na úrovni obce má pomerne veľa známych nedostatkov, resp. nuáns, ktoré v praxi spôsobujú komplikácie a bolo by ideálne ich odstrániť prijatím novej komplexnejšej osobitnej zákonnej regulácie. V rámci tohto zborníka sú v príspevkoch zozbierané viaceré konkrétne teoretické aj aplikačné problémy, problémy *de lege lata*, a zároveň sú v ňom obsiahnuté aj návrhy možných riešení *de lege ferenda*. Na konferencii boli odprezentované aj viac analytické príspevky, ktoré priniesli do skúmanej oblasti opäť iný uhol pohľadu, čo sa dá hodnotiť ako pozitívum. Opakovane nás svojou aktívnou účasťou potešili členovia občianskeho združenia Priama demokracia a občianskeho združenia Robme to správne, čo nám indikuje, že nielen nami realizovaný prieskum týkajúci sa miestneho referenda v podmienkach slovenských miest a obcí, ale aj prax považuje naše aktivity za prínosné k téme.

Zrejme sa dá povedať, že v rámci odprezentovaných príspevkov a nadväzujúcej diskusie sme ako účastníci konferencie spoločne dospeli k záveru, že zmena právnej úpravy je už nanajvýš žiaduca a pandémia iba zvýrazňuje potrebu viac venovať pozornosť základným jednotkám územnej samosprávy po všetkých stránkach. Už spomenutý prieskum, kde sme dotazník zaslali všetkým obciam a mestám v Slovenskej republike a aktívne sa doň zapojilo 525 obcí, nám ukázal nedostatočné využívanie inštitútov priamej demokracie na miestnej úrovni. Rovnako nám však naznačil, že minimálne využívanie miestneho referenda spôsobuje aj nejasne formulovaná právna úprava tohto inštitútu a tiež jeho právne účinky. Výsledky dotazníka nám v podstate potvrdili, to čo sme ako riešiteľský kolektív tušili a čo nám vo svojej analýze opäť potvrdili aj členovia participujúceho občianskeho združenia. Miestne referendum potrebuje konečne legislatívnu zmenu, a tak vytvoriť podmienky pre jeho praktické využitie. Keď sa nám podarí takáto zmena v slovenských podmienkach, môže to poslúžiť ako sľubný základ pre prenesenie foriem priamej demokracie do virtuálneho priestoru, čo by mohlo väčšine obyvateľov obcí uľahčiť a zmodernizovať život.

Riešiteľský kolektív v rámci dostupných možností má v budúcom roku zámer navrhnuť konkrétnejšiu podobu novej právnej úpravy osobitne miestneho referenda, resp. či drobné zmeny týkajúce sa zhromaždenia obyvateľov obce. V súčasnosti tiež dúfame, že rok 2022 bude k cestovaniu do zahraničia a spolupráci s estónskymi univerzitami (v otázke realizácie e-votingu na celoštátnej aj miestnej úrovni sú považovaní za priekopníkov) konečne viac naklonený a celoeurópska situácia nám konečne umožní preskúmať praktickú realizáciu e-votingu, tak ako máme v projekte naplánované.

V Bratislave, dňa 20. decembra 2021

doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD.
vedúca riešiteľského kolektívu
Katedra ústavného práva
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

OBSAH

Lokálne referendum a jeho legislatívny potenciál v podmienkach inteligentných miest a obcí <i>doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD.</i>	6
Využitie miestneho referenda na odvolanie starostu obce <i>Mgr. Roman Bisták</i>	12
Vybrané formy občianskej participácie <i>Mgr. Ing. Kristína Jančovičová Bognárová, PhD. – doc. Ing. Erika Neubauerová, PhD. – doc. Ing. Alena Zubaľová, PhD.</i>	17
Zákonná úprava kampane ako jedna z možností zefektívnenia priamej demokracie na obecnej úrovni? <i>doc. JUDr. Marek Domin, PhD.</i>	24
Dištančné rokovania obecných zastupiteľstiev, prístup verejnosti k informáciám a s nimi spojené aktuálne výzvy <i>Mgr. Ján Ivančík</i>	31
Participatívne rozpočtovanie: absencia zákonnej úpravy a doterajšie skúsenosti samospráv na Slovensku <i>doc. PhDr. Daniel Klimovský, PhD.</i>	36
„Doložka možnosti participácie“ ako legislatívna vízia podpory priamej účasti obyvateľov na výkone obecnej samosprávy <i>Mgr. PhDr. Rastislav Král, PhD.</i>	47
Zhromaždenie obyvateľov obce a jeho perspektívy ako prostriedku priamej demokracie <i>Mgr. Ľudovít Máčaj, PhD.</i>	53
Priama účasť obyvateľov obce pri jej vzniku, zániku a pri zmene hraníc územia obce a mesta <i>Mgr. Anton Martvoň, PhD.</i>	60
Digitálne služby a elektronická komunikácia s orgánmi obcí <i>doc. JUDr. Pavel Mates, CSc. – JUDr. Petr Čechák, PhD.</i>	69
Budovanie bezpečnej samosprávy v digitálnej dobe <i>Mgr. Kristína Slámková</i>	74
Není veřejnost jako veřejnost aneb veřejnost v inteligentní urbánní/rurální komunitě <i>JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.</i>	79
Úvahy o dikcii § 15 zákona o samosprávných krajoch (alebo čo možno vylepšiť v právnej úprave regionálneho referenda) <i>JUDr. Lukáš Tomaš</i>	84

Zjednodušenie prístupu k elektronickej komunikácii v oblasti miestnej územnej samosprávy <i>prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc. – JUDr. Matúš Radosa</i>	88
Digitalizácia miest a obcí v praxi <i>prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD. – doc. Ing. František Vojtech, PhD.</i>	96
Miestne referendá na slovensku v rokoch 1993 až 2021 <i>Ing. Paul Pirovits – Ing. Vladimír Ješko</i>	103

LOKÁLNE REFERENDUM A JEHO LEGISLATÍVNY POTENCIÁL V PODMIENKACH INTELIGENTNÝCH MIEST A OBCÍ¹

Lívia Trellová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The paper considers the practical aspects of the local referendum in the Slovak Republic. Based on the survey, the author is considering the possibility of legislation that would be helpful in practice for more frequent and effective use of this institute.

Abstrakt: Príspevok sa zamýšľa nad praktickými aspektmi miestneho referenda v Slovenskej republike. Autorka na základe realizovaného prieskumu zvažuje možnosti legislatívnej úpravy, ktorá by bola v praxi nápomocná k častejšiemu a efektívnejšiemu využívaniu tohto inštitútu.

Keywords: direct democracy, referendum, local selfgovernment, research, legislation

Kľúčové slová: priama demokracia, referendum, miestna samospráva, výskum, legislatíva

1. ÚVOD

Reprezentatívna demokracia vyústila do systému, kde tí čo vlastnia prostriedky efektívne kontrolujú politický proces.² Z hľadiska výkonu demokracie a jeho vplyvu na spoločenskú realitu preto nestráca na význame priama demokracia a formy jej realizácie. Priama demokracia sa vyznačuje suplementárnou úlohou vo vzťahu k zastupiteľskej demokracii. Dôležitým nástrojom priamej demokracie je referendum, ktoré možno považovať za možný doplnujúci inštrument pre demokratickú legitimáciu politických rozhodnutí. Referendum ako termín slúži na označenie volebného inštitútu, v rámci ktorého väčšina obyvateľstva rozhoduje o otázke zásadného významu. Referendum by malo byť slobodné a férové hlasovanie založené na slobodnej súťaži názorov. Za demokratické ho možno označiť len vtedy, ak znenie referendovej otázky a tiež pravidlá referendovej kampane, umožňujú rovnako podporovateľom ako aj oponentom predmetu referenda slobodne súťažiť a výsledky hlasovania sú zisťované za férových podmienok vylučujúcich nekalé postupy a konania. Aplikácia a frekvencia využívania referenda sa značne líši v rámci jednotlivých politických systémov reprezentatívnej demokracie. Slovenskú republiku možno zrejme zaradiť medzi krajiny, ktoré prakticky nevyužívajú naplno potenciál tohto inštitútu, čo môže byť spôsobené nedostatkom politickej vôle, ústavnoprávnym vymedzením podmienok jeho realizácie, či politicko-kultúrnymi faktormi, ale určite aj nedostatočnou historickou skúsenosťou. Referendum slúži v slovenskej spoločnosti skôr ako pomocný rozhodovací nástroj využívaný vo výnimočných alebo kritických situáciách, kde sa má rozhodnúť o zásadnej politickej veci. Doterajšia slovenská referendová prax ako na celoštátnej, tak aj na miestnej úrovni, nesvedčí v prospech schopnosti politickej reprezentácie plnohodnotne využívať potenciál tohto inštitútu na prospech elektorátu. Prečo radí referendová skúsenosť Slovensko ku krajinám, ktoré nevedia vytvoriť efektívnu tradíciu využívania referenda? Pozrime sa na to z pohľadu úpravy miestneho referenda, t.j. referenda na úrovni základnej jednotky územnej samosprávy, na úrovni obce.

2. MIESTNE REFERENDUM

Slovenská ústavná úprava priamo vyjadruje princíp suverenity ľudu a v čl. 30 ods. 1 sa občanom zaručuje právo na správu vecí verejných. Ústava Slovenskej republiky publikovaná pod č. 460/1992 Zb. (ďalej ako "Ústava SR") v čl. 67 ods.1 vymedzuje miestne referendum ako jednu z foriem uskutočňovania územnej samosprávy. Východiskovú zákonnú úpravu tvorí zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Zákonná úprava podrobnejšie reguluje podmienky participácie obyvateľov obce na správe obce a možnosti priamo rozhodovať o verejných záležitostiach patriacich do kompetencie obce v záujme miestneho obyvateľstva, t.j. možnosti priamo uskutočňovať výkon samosprávy obce. Aktuálna zákonná regulácia miestneho referenda je obsiahnutá v niekoľkých ustanoveniach zákona o obecnom zriadení (najmä §11a, §13a), čo sa dá po dlhšom čase účinnosti takejto formy úpravy hodnotiť ako nepostačujúce. Miestne referendum predstavuje skôr doplnkový

¹ Príspevok je jedným z výstupov projektu „Prostriedky priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí“, ktorý bol podporený grantom VEGA č. 1/0757/20 udeleným Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

² MILLS, W.C.: The Power Elite, s. 4.

mechanizmus k permanentne fungujúcim voleným orgánom obce. Na úrovni slovenských obcí nie je tento inštitút veľmi frekventovane a úspešne využívaný, opak je skôr pravdou, a často sú jeho výsledky neplatné. Takáto prax vedie k všeobecnému nezájmu o možnosti využitia tohto inštitútu bezprostrednej demokracie realizovaného vo forme priameho hlasovania obyvateľov obce.

REFERENDOVÝ VÝSKUM A JEHO VÝSLEDKY

V rámci skúmania problematiky miestneho referenda sme všetkým existujúcim slovenským obciam a mestám rozposlali jednoduchý dotazník na oficiálne kontaktné adresy získané od ministerstva vnútra SR. Prvým signálom, ktorý nám obce a mestá v elektronickej komunikácii vyslali bol taký, že nie všetky komunikujú elektronicky. Vznikla menšia skupinka adresátov, ktorí nemajú fungujúcu emailovú adresu, resp. ju nepoužívajú, a väčšia skupina adresátov, ktorí jednoducho nereagovali.

Ak by sme mali vychádzať z predpokladu, že na území Slovenska máme tzv. "inteligentné" mestá a obce (podľa anglického "smart "cities) mali by byť naplnené základné črty charakteristiky tohto pojmu. Ide o pomerne nový concept, ktorého základná charakteristika má neprávnú povahu a inkorporuje v sebe množstvo charakteristík, komponentov a rozmerov, pričom ide o vymedzenie pojmov definitívne neustálené. V odbornej literatúre existuje len málo rigorózných analytických alebo štatistických analýz koncepcie a jej aplikácie na územia. Neexistencia jednotnej koncepcie, prispieva k tomu, aby sa obce/mestá na základe svojho subjektívneho uváženia vyhlasovali za „inteligentné“. Hlavným poslaním inteligentného mesta je optimalizovať funkcie mesta a riadiť ekonomický rast a zároveň zlepšovať kvalitu života svojich občanov pomocou inteligentných technológií a analýzy údajov.

Pojmom „inteligentné mesto“ sa zvykne označovať samosprávna jednotka, ktorá využíva informačné a komunikačné technológie na zvýšenie prevádzkovej efektívnosti, zdieľanie informácií s verejnosťou a zlepšenie kvality služieb verejnej správy a blahobytu občanov.³ Inteligentné mesto je miesto, kde sa zefektívňujú tradičné siete a služby s využitím digitálnych riešení v prospech jeho obyvateľov a biznisu. Inteligentné mesto presahuje rámec používania digitálnych technológií pre lepšie využívanie zdrojov a menej emisií. Znamená to aj interaktívnejšiu a pohotovejšiu správu mesta, bezpečnejšie verejné priestory a uspokojovanie potrieb starnúcej populácie.⁴ V podstate ide o koncepciu, pri ktorej budú obce využívať najmodernejšie technológie v snahe zefektívniť ich správu a zjednodušiť ich prevádzku, ako aj vytvoriť podmienky pre ľahšiu komunikáciu s ich obyvateľmi.⁵

Vzhľadom na spomenutý problém s menším množstvom nefunkčných emailových adries obcí, dá sa predpokladať, že v tomto prípade nie je splnená základná premisa "inteligentnej obce", kde sa v rámci fungovania obce/ mesta predpokladá využívanie digitálnej, informačnej a komunikačnej technológie za účelom efektívnejšieho využitia infraštruktúry obce a zníženia jej spotreby energií. Obec, ktorá v dnešnej modernej dobe, ktorá je navyše už pár rokov pod vplyvom pandémie vyslovene orientovaná na elektronickú komunikáciu, nedokáže efektívne komunikovať s občanmi prostredníctvom elektronickej pošty, nie je ukazovateľom využitia moderných technológií pre fungovanie samosprávy. V súčasnosti sa už javí ako problém, keď obec prostredníctvom obecného úradu/ miestneho úradu nedokáže cielene moderne komunikovať so svojimi občanmi.

Primárnym cieľom nášho výskumu bolo vyzistiť ako obce/ mestá pristupujú v praxi k inštitútu miestneho referenda, jeho využívaniu a či by boli schopné a ochotné realizovať hlasovanie v referende elektronicky, resp. aké prekážky im v tom potencionálne bránia. Zároveň nás zaujímalo aj aký postoj majú obce k inštitútu zhromaždenie obyvateľov obce a jeho využitiu. Na základe analýzy 525 odpovedí od obcí a miest sme dospeli v jednotlivých oblastiach k nasledovným záverom a na ich základe sme uvažovali o možnom legislatívnom vylepšení existujúcej právnej úpravy.

Zákon o obecnom zriadení vo svojej úprave všeobecne v §11a a čiastočne §13a vymedzuje kedy obecné zastupiteľstvo môže, a kedy musí vyhlásiť miestne referendum. Zákon predpokladá u obcí špecifickú úpravu podrobností o organizácii miestneho referenda prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia obce (v §4 ods. 5 písm. a), bod 4). Na otázku, či má dopytovaná obec/mesto všeobecne záväzné nariadenie (ďalej aj ako „VZN“) upravujúce podmienky a priebeh miestneho referenda odpovedalo záporne vyše 66% účastníkov prieskumu. Prakticky si osobitné všeobecne záväzné nariadenie upravujúce podmienky a priebeh miestneho referenda prijalo len 34% z 525 obcí/ miest. Po analýze dostupných VZN obcí o miestnom referende možno konštatovať, že sú

³ Porovnaj napr.: DESDEMOUSTIER, J. – CRUTZEN, N. – GIFFINGER, R.: Municipalities' understanding of the Smart City concept: An exploratory analysis in Belgium, s. 129-141.

⁴ Pozn: Podľa charakteristiky použitej Európskou komisiou, dostupné online: https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en.

⁵ Porovnaj: DEAKIN, M: Smart cities: Governing, modelling and analysing the transition. New York: Routledge, 2013, ALIZADEH, T.: Global Trends of Smart Cities: A Comparative Analysis of Geography, City Size, Governance, and Urban Planning. USA: Elsevier 2021.

kvalitatívne na odlišnej úrovni, vyznačujú sa rozličnou mierou precíznosti úpravy, a v niektorých prípadoch ide len o parafrázovanie zákonnej regulácie.

Podobne ako voľby, je referendum procedúrou vyzývajúcou občanov, aby udelili svoj hlas. Pri voľbách ide o to, kto bude vládnuť, pri referende ide o priame rozhodnutie o určitej otázke alebo politike. Inými slovami, referendum je politiku určujúcim nástrojom, ktorý však voličom umožňuje si len vybrať medzi predloženými alternatívami.⁶ Miestne referendum predstavuje takú formu rozhodovacieho mechanizmu, ktorá je založená na priamej participácii občanov na správe miestnych záležitostí v modernom demokratickom štáte a vytvára predpoklad legitimity dôležitých spoločenských rozhodnutí.

Domnievame sa, že by nebolo na škodu veci, keby zákonodarca priamo v zákone osobitne upravil podrobnejšie podmienky uskutočnenia hlasovania v miestnom referende. Prax nám ukazuje, že obce veľakrát nespĺnia uloženú povinnosť, alebo je úprava vo VZN medzi obcami odlišná, resp. len sumarizuje ustanovenia v zákone, čo prakticky nevedie k žiadnemu profitu z takejto povinnosti úpravy a pre obce zbytočne vytvára aplikačné komplikácie.

Súčasná zákonná úprava vykazuje niekoľko nedostatkov, na ktoré sa pokúsime poukázať v tomto príspevku. Aktuálna zákonná úprava pozná len jeden prípad, kedy priamo *ex lege* nastáva účinok hlasovania obyvateľov obce v podobe zániku mandátu starostu obce, a to v prípade vyhlásenia výsledku hlasovania obyvateľov obce o odvolaní starostu, ktorým sa rozhodlo o odvolaní starostu. V ostatných prípadoch hlasovania môže vyvstať viacero sporných situácií prameniacych z viacerých sporných okolností, resp. podmienok.

Zákon o obecnom zriadení v súčasnosti pozná obligatórne aj fakultatívne miestne referendum. Sporné referendum je fakultatívne referendum upravené v §11a ods. 4 zákona o obecnom zriadení, teda také, ktorého konanie nie je nevyhnutné a zákonom obligatórne predpísané. Predmetná zákonná úprava definuje rozsah predmetu referenda tak, že sa môže vyhlásiť pred rozhodnutím o ďalších dôležitých veciach samosprávy obce. Pomerne široká definícia predmetu miestneho referenda umožňuje, že v referende predkladané otázky môžu mať rôznu podobu a obsah, a rovnako sa bude potom líšiť aj podoba výsledku hlasovania o nich, čo môže vyústiť až do prijatia rôznych druhov právnych noriem.

Opakovane sa poukazuje na nedostatočnú špecifikáciu predmetu miestneho referenda. Podľa slov Jána Drgonca nedokonalosť platnej právnej úpravy poskytuje príležitosť na predvídateľné spory o zbytočne konané miestne referendá, lebo v nich občania rozhodovali o otázke, o akej v súlade s Ústavou SR nemohli rozhodovať.⁷ Pri úprave miestneho referenda zákonodarca nešpecifikoval záležitosti, o ktorých sa v miestnom referende nemôže rozhodovať, a aplikácia ústavnoprávnej regulácie vrátane pozitívneho aj negatívneho vymedzenia celoštátneho referenda na podmienky miestneho referenda, sa zdá v praxi ako málo nápomocná, príliš všeobecná, čo v praxi to môže predstavovať skutočný aplikačný problém. Nedá sa tu ani využiť inštitút preventívnej kontroly predmetu miestneho referenda ako je to pri celoštátnom referende, nakoľko zákonodarca ho nespomína, a zrejme preto aj absentuje určenie oprávneného subjektu, ktorý by sa mohol obrátiť na Ústavný súd SR vo veci preventívneho posúdenia súladnosti otázky s Ústavou SR. Pri celoštátnom referende je nesporne okruh otázok, o ktorých sa v jeho rámci môže rozhodovať širší ako pri miestnom referende. Okruh oblastí, o ktorých možno rozhodovať v rámci celoštátneho referenda, môže zahŕňať od otázok inštitucionálnych, medzinárodných (napr. členstvo v nadnárodných spoločenstvách...), teritoriálnych, socio-ekonomických, environmentálnych až po otázku ľudských práv. Obmedzenie je pri takto široko nastavenom rozsahu oblasti rozhodovania vhodné, pretože sa tým zdôrazní oblasť, kde je vhodné a potrebné vyjadriť mieru verejného záujmu v rámci určeného rozsahu otvoreného pre ľudové rozhodovanie. Zvyčajne sú obmedzenia týkajúce sa vylúčeného predmetu referenda z oblasti finančných záležitostí (napr. dane, odvody, verejné poplatky a pod.), alebo sú to základné práva a slobody, otázka mieru a vojny, medzinárodných zmlúv, resp. minoritami iniciované referendá. Referendá o tzv. „otázkach dôležitého záujmu“ môžu pôsobiť, že obsahujú obmedzenie, ale v praxi podliehajú subjektívnej interpretácii a nevytvárajú skutočný limit, obmedzenie, dokonca ani v prípadoch kedy sa týkajú ľudovej iniciatívy (napr. v Litve).⁸

Keď pripustíme, že v Ústave SR všeobecne naformulované obmedzenie „hlasovanie o dôležitých otázkach verejného záujmu“ na úrovni celoštátneho referenda v praxi prináša problémy, potom sa niet čo čudovať, že podobná všeobecná formulácia „aj pred rozhodnutím o ďalších dôležitých veciach samosprávy obce (§4 zákona o obecnom zriadení- pozn. autorky)“ rovnako neprináša do referendovej agendy veľa istoty. Zákonodarca v zákone odkazuje na ustanovenie §4 zákona o obecnom zriadení, kde sa skôr demonštratívne uvádza čo zahŕňa činnosť obce pri výkone samosprávy, resp. sa ustanovuje, že ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce. Opäť

⁶ MOREL, L.: Types of referendums, provisions and practice at the national level worldwide. In MOREL, L. – QVORTRUP, M.: The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy. UK: Routledge, 2020, s. 27.

⁷ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C.H.Beck, 2015, s. 1057.

⁸ MOREL, L.: Types of referendums, provisions and practice at the national level worldwide. In MOREL, L. – QVORTRUP, M.: The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy. UK: Routledge, 2020, s. 31-32.

zákonodarcom použitá všeobecná formulácia nedokáže vylúčiť, že obec nesprávne identifikuje o čom sa môže, resp. nemôže konať fakultatívne miestne referendum a tým vopred určí jeho osud. Pritom podľa T. Schillera sú z komparatívneho hľadiska obmedzenia a vylúčenia predmetu referenda obvyklejšie na miestnej úrovni ako na národnej úrovni. Najužšia definícia bola predstavená v roku 2001 v Spojenom kráľovstve, kde sú iniciatívy občanov prípustné iba v otázke, či starosta má byť volený priamo. Ostatné krajiny určujú oblasti politiky, kde je prípustné referendum, napr. v Nórsku pre licenciu na alkohol, výber jazyka v škole. V mnohých krajinách dane a rozpočet sú vylúčené, alebo prinajmenšom obmedzené ako predmet iniciatívy alebo referenda, a podobne administratívne personálne záležitosti (Bulharsko, Nemecko, čiastočne v Taliansku). Zónovanie/ mestské plánovanie, ako veľmi dôležité oblasti miestnej politiky, sú vylúčené vo väčšine nemeckých miest.⁹

Rovnako zákonodarcu opomenul bližšie špecifikovať spôsob formulácie referendovej otázky. Na prvý pohľad banálna záležitosť, môže prakticky spôsobiť viaceré komplikácie a pri zneužití dokonca výrazným spôsobom ovplyvniť výsledok miestneho referenda. Na rozdiel od celoštátneho referenda je miestne referendum obmedzené na lokálnu agendu, ktorá sa priamo dotýka života miestneho obyvateľstva, preto zvyčajne vyvoláva emocionálne podfarbené reakcie zo strany obyvateľstva. Správna formulácia otázky je významná aj z toho pohľadu, že ide nie vždy jednoduché témy, preto spôsob formulácie otázky vie uľahčiť alebo naopak prekaziť záujem obyvateľstva participovať na miestnom referende. Bolo by vhodné legislatívne ujednotiť, že formulácia referendovej otázky by mala byť založená na nevyhnutnej miere zovšeobecnenia a zjednodušenia, tak aby otázka zároveň nebola zmätočná, negatívne formulovaná, avšak naopak bola dostatočne určitá a vystihovala podstatu riešenej agendy. Zákonodarcu by mal vylúčiť možnosť klásť otázky formulované sugestívne alebo zavádzajúco. Dôležité je potvrdiť požiadavku, aby otázka bola formulovaná tak, aby sa na ňu dalo odpovedať jednoznačne jedným slovom: áno, alebo nie. Osobitne dôležité je zvýrazniť potrebu, aby zákonodarcu trval na formulácii otázky tak, aby neodporovala svojím obsahom a podstatou ústavnej a zákonnej úprave.

Pri lokálnom referende nemáme upravené ani pravidlá predvolebnej kampane, čo sa práve v miestnych podmienkach javí sa vhodné. Administratívne authority by mali dodržiavať ich povinnosť neutrality, ktorá je jedným z prostriedkov zaistenia toho, že voliči si môžu slobodne sformovať svoj názor. V protiklade k voľbám nie je nevyhnutné úplne zakázať intervenciu zo strany autorít v prospech alebo neprospech predloženého referendového návrhu. Verejné authority (celoštátne, regionálne alebo miestne) nesmú ovplyvniť výsledok hlasovania prostredníctvom nadmernej, jednostranne založenej kampane.¹⁰

Vyššie sme už poukázali na výrazný problém spojený s miestnym referendom, ktorý spôsobuje, že tento inštitút nepôsobí v praxi veľmi prospešne, snáď okrem jedného uvedeného prípadu odvolania starostu obce (označovaný aj ako „*recall*“). Ide o prevažujúci konzultatívny charakter miestneho referenda, ktorý oslabuje jeho status. Ak vnímame priamu demokraciu ako súčasť systému miestnej demokracie má to viaceré dopady. Môže predstavovať súťaž, rovnako ako aj kooperáciu s reprezentatívnymi inštitúciami a ich hlavnými predstaviteľmi a môže poskytnúť aj korigujúce, doplnkové a objasňujúce funkcie v demokratickej spoločnosti. Rozvoj v miestnom straníckom systéme je hlavnou oblasťou interakcie s inštitútmi priamej demokracie.¹¹ Označený problém spojený s povahou výsledkov miestneho referenda pramení aj v spôsobe regulácie tejto otázky v zákonnej úprave, kde sa výslovne neupravuje záväznosť výsledkov platného lokálneho referenda pre obecné orgány, ani pre štátne orgány. Podľa zákona o obecnom zriadení sa dá predpokladať odlišná právna povaha výsledkov prijatých obyvateľmi obce v obligatórnom a vo fakultatívnom miestnom referende. Aktuálna právna úprava neobsahuje mechanizmus ako by bolo možné dosiahnuť, resp. za istých okolností v obci vynútiť, aby príslušné obecné zastupiteľstvo skutočne rešpektovalo a podľa prijatého rozhodnutia v referende realizovalo výsledok úspešného referenda pri rozhodovaní o dôležitej komunálnej otázke vo veciach samosprávy obce. Poslanci miestneho zastupiteľstva majú skôr morálnu a politickú povinnosť rešpektovať rozhodnutie prijaté v miestnom referende, hoci je aj pre nich právne záväzné, avšak pri jeho dobrovoľnom nerešpektovaní ich nútiť do jeho praktického prevedenia nemožno vzhľadom na charakter poslaneckého mandátu založený na zákaze imperatívneho mandátu poslanca. Práve v lokálnom prostredí sa veľakrát dokážu maximálne vyostriť osobné spory a poslanci sa môžu spojiť a nerešpektovať vôľu väčšiny v obci, a to aj s vedomím, že v ďalších voľbách už poslanecký mandát v obecnom zastupiteľstve nezískajú, alebo naopak vedľa, že miestne pomery (napr. minimum obyvateľov obce, problémy s kreáciou orgánov obce pre nezáujem obyvateľov, a pod.) im napriek nesúhlasu obyvateľov obce istým spôsobom „pomôžu“ opätovne byť v orgánoch obce. Tu je evidentná slabina fakultatívneho referenda a jeho konzultatívnej povahy, keďže jeho uskutočnenie nie je vynúiteľné od poslancov obecného zastupiteľstva, ani žiadnym spôsobom sankcionovateľné.

V rámci nášho výskumu sme sa zaujímali koľkokrát obec/mesto prakticky uskutočnilo miestne referendum

⁹ SCHILLER, T.: Local Referendums. A Comparative assessment of forms and practice. In MOREL, L. – QVORTRUP, M.: The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy. UK: Routledge, 2020, s. 71.

¹⁰ Kódex dobrej praxe referend prijatý Benátskou komisiou, Study No. 371 / 2006, s. 11, dostupné: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e).

¹¹ SCHILLER, T.: Local Referendums. A Comparative assessment of forms and practice. In MOREL, L. – QVORTRUP, M.: The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy, s. 77.

za posledných 10 rokov. Prax využívania miestneho referenda je podľa nášho názoru indikátorom kvality právnej úpravy tohto inštitútu a kultúry jeho využitia. Drvivá väčšina dopytovaných obcí a miest t.j. 95% za posledných 10 rokov neuskutočnila žiadne miestne referendum. Zvyšných 5% obcí urobili jedno až tri referendá v časovom rozpätí posledných desiatich rokov. Z analýzy najčastejších dôvodov pre konanie miestneho referenda jednoznačne prevažovalo odvolávanie starostu obce, zvyšných niekoľko miestnych referend sa týkalo spoločensko - kultúrnych otázok (napr. výstavba kultúrneho domu, či zmena využitia obecných zariadení a priestorov), či environmentálnych projektov. Podobne nás zaujímalo, či obce v prípade uskutočnenia miestneho referenda mali potrebnú voličskú účasť, aby sa mohlo prijať platné rozhodnutie. Tu sa nám potvrdil teoreticky predvídaný fakt, že povinnosť veľkej účasti v praxi prináša opačný výsledok v podobe neúspešnosti referenda. Výskum nám potvrdil, že 87% obcí nedokázalo mať platné referendum pre nízku voličskú účasť. Tu je na zváženie, či obyvatelmi predvídaný fakt, že zákon stanovuje vysoké kvórum¹² na platné miestne referendum, potom ľudí skôr odrádza, a preto príde naň v skutočnosti málo ľudí. Zákonodarcu neponecháva na ľudí zodpovednosť či si prijímú rozhodnutie väčším počtom alebo menším počtom hlasov, čo nepriamo vyvoláva u ľudí tlak na potrebu účasti na hlasovaní.

Podobne sa nám overila teoretická hypotéza, že miestne referendá majú problém s právnou záväznosťou platne prijatých rozhodnutí a ich následným rešpektovaním, či uskutočnením obecným zastupiteľstvom. Otázka v dotazníku znela „ V prípade, že ste v obci uskutočnili úspešné miestne referendum za posledných 10 rokov, považovali ste jeho výsledok za právne záväzný? Prijalo Obecné zastupiteľstvo následne obsahovo zodpovedajúce VZN?“ Prevažná väčšina respondentov 87% odpovedala záporne a len 13% obcí odpovedalo kladne na položenú otázku.

Účastníkov prieskumu sme sa pýtali čo považujú za dôležité legislatívne upraviť v prípade miestneho referenda. Odpovede sa rôznili, avšak viacerí sa zhodli na potrebe znížiť kvórum hlasov na platnosť referenda a jasne stanoviť podmienky kedy musia názor obyvateľov poslanci rešpektovať. Medzi odpoveďami sa vyskytla aj jedna, ktorá uvádzala potrebu doriešiť právo ochrany na správnom súde v prípade nevyhlásenia miestneho referenda.

Väčšina slovenských obcí a miest sa považujú za tzv. „ smart“ a preto sme sa zaujímali, či by sa dalo využitie informačných technológií aplikovať aj na úrovni miestnej priamej demokracie. Skúmali sme záujem obcí o možnú legislatívnu úpravu elektronického hlasovania v miestnom referende, kde až 48% obcí prejavilo záujem o zavedenie takejto alternatívnej formy hlasovania.

Pokiaľ však išlo potenciálne možnú realizáciu miestneho referenda v elektronickej podobe, iba 29% obcí/ miest považovalo aktuálne za možné uskutočniť elektronické miestne referendum. Ako najrelevantnejšie dôvody prečo si obce/ mestá nedokážu predstaviť v súčasnej situácii elektronické miestne referendum sa zaradili nedostatočná technická zručnosť obyvateľov obce, nedostatočné technické vybavenie a zabezpečenie, minimálne využitie miestneho referenda v doterajšej praxi obce, obavy z možného úniku osobných údajov a ich zneužitia, finančné dôvody a iné dôvody (kde sa najčastejšie uvádzal vysoký vek obyvateľstva a s tým spojená technická nedostatočnosť).

V závere prieskumu sme sa respondentov opýtali na ich skúsenosti s praktickým využitím miestneho zhromaždenia obyvateľov obce, kde až 46% opýtaných odpovedalo, že tento inštitút prakticky využívajú.

3. ZÁVER

Priama demokracia sa na obecnej úrovni spája s inštitútom miestneho referenda. Nedá sa zrejme pochybovať o tom, že priama demokracia sa spája s istou mierou očakávaní odzrkadľujúcou kvalitu miestnej demokracie. Miestne referendum ako formálne podrobnejšie upravený inštitút s právne záväzným účinkom by mal byť kvalitatívne odlišným inštitútom v porovnaní so zhromaždením obyvateľov obce, ktorý je skôr minimálne právne regulovaný a založený na neformálnosti a nezáväznosti. Náš výskum nám však skôr ukázal, že slovenské obce inklinujú k jednoduchším riešeniam s istejším výsledkom napríklad v podobe zhromaždenia obyvateľov obce. Napriek tomu, že miestne referendum by malo poskytovať ďalšiu príležitosť pre rozhodovanie ovplyvňujúce politiku obce, podporovať tak princíp politickej rovnosti a vytvárať tak otvorenejší priestor pre politické štruktúrovanie v obci, transparentnosť v rozhodovaní obce a napomáhať pri riešení špecifických otázok, nemá takú praktickú využiteľnosť v slovenskej obecnej praxi ako by sa dalo očakávať. Základnou črtou miestneho referenda by mala byť transparentnosť v rozhodovaní, prístup a dostupnosť informácií spojené s vyššou mierou informovanosti obyvateľstva obce, zvýšením všeobecného porozumenia špecifickým lokálnym otázkam a záujmu o komunitný politický život. Zároveň by miestne referendum malo prispieť k vyššej miere politickej kontroly a povinnosti skladať účty, ako aj prístupnosti politických elít. Pôvodná myšlienka referenda však na miestnej úrovni akoby narážala na nedokonalé vyjadrenie formálnych a procesných obmedzení tohto inštitútu, vysokú mieru všeobecnosti a súčasne nízku mieru prepracovanosti právnej úpravy, čo vedie k aplikačným problémom, a preto sa

¹² Podľa §11a ods. 8 zákona o obecnom zriadení: „ Výsledky miestneho referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastnila aspoň polovica oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov miestneho referenda. Obec vyhlási výsledky miestneho referenda do troch dní od doručenia zápisnice o výsledkoch hlasovania na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce.“

prevažne miestne referendum nevyužíva tak, ako by sa mohlo v podmienkach slovenských obcí a miest.

V príspevku sme poukázali na viaceré možnosti precizovania zákonnej úpravy miestneho referenda. Popri tom nám však výskum odhalil pretrvávajúce ekonomické problémy obcí a miest, nízku úroveň technického vybavenia obyvateľov niektorých obcí, slabú informačno-technologickú zručnosť obyvateľov a pretrvávajúci nezáujem o lokálne záležitosti spojený s nedomyslenými právnymi podmienkami a účinkami miestneho referenda. Slovensko by sa možno mohlo inšpirovať Českou republikou a jej samostatnou zákonnou reguláciou inštitútu referenda, čo by malo pozitívny dopad aj na miestne referendum a referendum na úrovni samosprávneho kraja.

Spôsob využitia je veľmi úzko prepojený s procedurálnymi obmedzeniami: vo väčšine krajín iniciatívy a referendá sú praktizované v menšom počte. Vo Švajčiarsku, v nemecky hovoriacich švajčiarskych kantónoch s malým obmedzeniami je vysoká frekvencia používania miestneho referenda, a naopak vo francúzsky hovoriacej časti sú veľké obmedzenia a frekvencia využívania referenda nízka. V Nemecku v niektorých spolkových krajinách sú liberálne nastavené požiadavky a vysoká miera využívania miestneho referenda, ale prevažujúca väčšina spolkových krajín má reštriktívne nastavené podmienky pre referendum a nízku mieru jeho využitia.³³ Rovnako stojí za zváženie, či priveľa reštrikcií osobitne pri účasti, platnosti a s tým spojenom potrebnom kvóre, síce nezvyšuje mieru legitimity prijatého rozhodnutia, avšak spôsobuje, že takto prijatých rozhodnutí je minimum. Naopak spoľahnúť sa na obyvateľstvo a jeho prirodzený zmysel pre potrebu riadiť svoje záležitosti by po počiatkových pokusoch mohol priniesť výsledok v zvýšení používania referenda aj na miestnej úrovni. Práve na miestnej úrovni sa dá preukázateľne podľa zahraničných skúseností znížiť kvórum a tým obyvateľom obce ukázať, že ak neprídu a nebudú hlasovať, tak o dôležitej komunitnej otázke môže rozhodnúť minimum ľudí. Ide o to, že niekedy komplikované právne mechanizmy nenachádzajú praktickú odozvu a jednoduchý spoločenský tlak môže priniesť želaný efekt a spraviť z miestneho referenda a jeho využívania svojím spôsobom inštitucionálnu kultúru.

Použitá literatúra:

Literatúra

ALIZADEH, T.: Global Trends of Smart Cities: A Comparative Analysis of Geography, City Size, Governance, and Urban Planning. USA: Elsevier 2021.

DEAKIN, M: Smart cities: Governing, modelling and analysing the transition. New York: Routledge, 2013.

DESDEMOUSTIER, J., CRUTZEN, N., GIFFINGER, R.: Municipalities' understanding of the Smart City concept: An exploratory analysis in Belgium. In Technological Forecasting and Social Change, Volume 142, 2019, s. 129-141.

DRGONEC, J. : Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. Bratislava: C.H.Beck, 2015.

MILLS, W.C.: The Power Elite. Oxford: Oxford University Press, 2000 (1956).

MOREL, L. – QVORTRUP, M.: The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy. UK: Routledge, 2020.

Právne predpisy

Kódex dobrej praxe referend prijatý Benátskou komisiou, Study No. 371 / 2006, dostupné: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-e)

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Lívia Trellová, PhD.

livia.trellova@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Katedra ústavného práva

Šafárikovo námestie č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

³³ SCHILLER, T.: Local Referendums. A Comparative assessment of forms and practice. In MOREL, L. – QVORTRUP, M.: The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy., s. 76.

VYUŽITIE MIESTNEHO REFERENDA NA ODVOLANIE STAROSTU OBCE

Roman Bisták

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: This contribution is dedicated to issues of Slovak regulation of local referendum on recall of mayor as the instrument of direct democracy. Between these lines we will try to highlight main defects of Slovak regulation and provide the solutions which could improve the functioning of this instrument for the future to ensure flawless exercising of self government by the citizens.

Abstrakt: Tento príspevok je venovaný problémom slovenskej regulácie miestneho referenda na odvolanie starostu, ako nástroja priamej demokracie. V týchto intenciách sa pokúsime poukázať na hlavné nedostatky národnej úpravy a ponúkneme niekoľko riešení, ktoré môžu byť spôsobilé v budúcnosti zabezpečiť bezporuchový výkon samosprávy z pohľadu občanov.

Keywords: direct demoracy, referendum, recall of mayor

Kľúčové slová: priama demokracia, referendum, odvolanie starostu

1. ÚVOD

V realite slovenských územných samospráv, často dochádza k situáciám, kedy si starosta nedostatočne plní svoje úlohy vyplývajúce z jeho funkcie, neplní uznesenia obecného zastupiteľstva alebo nereflektuje na požiadavky poslancov a obyvateľov obce. Súčasná právna úprava zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) však ponúka obmedzené možnosti toho, akými spôsobmi môžu občania alebo obecné zastupiteľstvo „vynútiť“ zmenu jeho spôsobu výkonu funkcie. V prípade, ak totiž v takejto situácii nepomôže napr. zníženie platu alebo iné „sankčné mechanizmy“ v rukách poslancov obecného zastupiteľstva, jedinou možnosťou je zabezpečiť zánik jeho mandátu platným výsledkom miestneho referenda o odvolaní starostu obce. V rámci toho príspevku sa preto budeme intenzívnejšie venovať najmä tomuto typu miestneho referenda a pokúsime sa zadefinovať hlavné problémy súčasnej úpravy, ktorá nereaguje na (najmä) praktické problémy súvisiace so zabezpečením jeho samotného konania.

V prvej kapitole tohto príspevku sa budeme v stručnosti zaoberať predovšetkým postavením miestneho referenda ako inštitútu priamej demokracie v oblasti územnej samosprávy. V druhej kapitole príspevku rozoberieme hlavné praktické problémy týkajúce sa najmä organizácie tohto typu referenda. V tretej kapitole následne uvedieme úvahy de lege ferenda, ktorými by v budúcnosti bolo možné reagovať na tieto neželané situácie, ktoré zákon o obecnom zriadení, aj v spojitosti s inými právnymi predpismi, nepredvída.

Cieľom nášho príspevku v intenciách vyššie uvedeného bude zhodnotenie súčasných nedostatkov úpravy miestneho referenda ako aj nastolenie niekoľkých riešení, ktorými možno na danú problematiku reagovať.

2. MIESTNE REFERENDUM O ODVALNÍ STAROSTU OBCE AKO NÁSTROJ PRIAMEJ DEMOKRACIE V PRÁVNOM RÁMCI ZÁKONA O OBCNOM ZRIADENÍ

V zmysle § 4 ods. 2, písm. b) samosprávu obce vykonávajú obyvatelia obce okrem iného aj miestnym referendom. Práve miestne referendum o odvolaní priamo volených zástupcov obce a jeho existencia je podľa Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy „zahrnutý v niektorých konceptoch priamej demokracie“.¹⁴ V súvislosti s tým je zároveň takýto typ referenda súčasne „v najužšom zmysle inštitútom reprezentatívnej demokracie, prostredníctvom ktorého možno odňať mandát nadobudnutý výsledkom priamej voľby“ a zároveň je to „určitým inštrumentom politickej kontroly v rukách občanov a možnosťou vysloviť svoju nedôveru k priamo zvoleným zástupcom.“¹⁵

V slovenskej právnej úprave máme tento konkrétny inštitút spomenutý na viacerých miestach zákona o obecnom zriadení, pričom jeho vyhlásenie upravuje predmetný právny predpis v §11a, ods.1, písm. b), ako výlučnú právomoc obecného zastupiteľstva a zároveň ako jeden zo zákonných dôvodov zániku mandátu starostu podľa § 13a, ods. 1, pís. f) toho istého zákona. Konkrétne podmienky uplatnenia tohto inštitútu precizuje §13a, ods. 3 zákona o obecnom zriadení, kedy rozlišuje medzi vyhlásením miestneho referenda z vôle občanov, ktorí ju môžu

¹⁴ MOREL, L., QVORTRUP, M.(eds.): Routledge Handbook to Refferendums and Direct Democracy, s. 61.

¹⁵ Ibid.

prejaviť prostredníctvom petície podpísanej aspoň tridsiatimi percentami oprávnených voličov. Druhým spôsobom vyhlásenia tohto referenda je následne „poslanecká iniciatíva“, kedy môže obecné zastupiteľstvo „vyhlásiť hlasovanie obyvateľov obce o odvolaní starostu, ak neprítomnosť alebo nespôsobilosť starostu na výkon funkcie trvá dlhšie ako šesť mesiacov.“

Z uvedeného právneho rámca možno skonštatovať, že zákon o obecnom zriadení rozlišuje medzi obligatívnym a fakultatívnym vyhlásením referenda o odvolaní starostu, pričom obligatórne tak musí obecné zastupiteľstvo urobiť iba v prípade iniciatívy občianskej, preukázanej petíciou s predpísaným počtom podpisov. Na tomto mieste je okrem iného vhodné spomenúť, že takáto úprava tohto typu miestneho referenda je z pohľadu porovnania s inými úpravami členských štátov Európskej únie pomerne štedrá. Veď napríklad v Nemecku¹⁶ môže byť referendum o odvolaní starostu vychádzať iba z iniciatívy obecného zastupiteľstva a na druhú stranu v Poľsku¹⁷ iba z iniciatívy občanov. Slovenská úprava teda pripúšťa obe spomenuté možnosti, pričom možnosť fakultatívneho vyhlásenia miestneho referenda o odvolaní starostu na základe rozhodnutia miestneho zastupiteľstva je pomerne oklieštená.

Tak ako bolo uvedené vyššie, na zákonnosť využitia tejto možnosti musí byť existentná nespôsobilosť alebo neprítomnosť starostu, pričom musí trvať viac ako šesť mesiacov. I keď samotná zákonná formulácia z pohľadu gramatického výkladu poskytuje pomerne široké možnosti jej interpretácie, Tekeliho komentár uvádza, že dané skutočnosti sú „konštituované ako objektívne, t.j. bez ohľadu na dôvod takejto neprítomnosti alebo nespôsobilosti“.¹⁸ Čo môžeme ponímať pod samotnou nespôsobilosťou starostu na výkon funkcie je však pomerne nejasné. Štatúty mnohých obcí vysvetľujú tento pojem často veľmi demonštratívne a svojsky, s častou formuláciou referujúcou napr. v dokumentoch poverujúcich zástupcu starostu vedením obce, na nespôsobilosť najmä ako na „...ťažkú chorobu, úraz alebo iné okolnosti, ktoré znemožňujú starostovi vykonávať jeho funkciu.“¹⁹ Ak teda prezumujeme, že pod spôsobilosťou, resp. nespôsobilosťou starostu obce aplikačná prax rozumie predovšetkým jeho zdravotné komplikácie, iniciatíva obecného zastupiteľstva sa javí ako príliš limitovaná.

V tomto, kontexte pôsobí pomerne nelogicky vypustenie ustanovenia § 13a, ktoré pred účinnosťou novely zákona č. 70/2018 Zb., ktorý mení a dopĺňa zákon o obecnom zriadení, ukladalo obecnému zastupiteľstvu vyhlásiť miestne referendum o odvolaní starostu ak „hrubo alebo opakovane zanedbáva povinnosti starostu, porušuje Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákona, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy.“ V praxi pritom išlo najmä o situácie, kedy „starosta obce sústavnejšie zanedbáva svoje povinnosti a porušuje právne predpisy rôznej právnej sily, pričom nezákonnosť je už takej povahy, že si ju všímajú aj širšie skupiny obyvateľov obce.“²⁰ Odstránenie tohto ustanovenia pritom dôvodová správa vysvetľuje pomerne vágne, keď uvádza, že „uvedené ustanovenie spôsobuje závažné problémy pri aplikácii, keďže nie je najmä jednoznačne zrejmé, kedy ide o hrubé zanedbávanie povinností starostu obce. Ďalším úskalím platného znenia je skutočnosť, že uvedené relevantné skutočnosti posudzuje a konštatuje obecné zastupiteľstvo, čo nemožno považovať za vhodné riešenie z hľadiska objektivity, keďže ho možno účelovo použiť, a teda v podstate zneužiť v neprospech starostu obce. Ide o nevyváženú úpravu vzťahu medzi obidvomi orgánmi obce“²¹

Máme zato, že z hľadiska faktického stavu v mnohých obciach Slovenskej republiky je odstránenie tohto ustanovenia neúčelné, nakoľko limituje možnosti vyhlásenia miestneho referenda na odvolanie starostu obce a jedinou schodnou možnosťou v prípade zanedbávania povinností starostu je konanie tohto typu referenda iba na základe občianskej iniciatívy. Veríme, že v budúcnosti by bolo vhodné prehodnotiť opätovné zaradenie modifikovaného znenia spomínaného ustanovenia do zákona o obecnom zriadení, čo sa budeme detailnejšie venovať v poslednej kapitole nášho príspevku.

3. PROBLÉMY SLOVENSKEJ ÚPRAVY MIESTNEHO REFERENDA O ODVOLANÍ STAROSTU

V Slovenskej republike v rámci jej už takmer tridsaťročnej existencie podľa neoficiálnych štatistík prebehlo viac ako sto miestnych referend (117), pričom takmer polovica z nich (55) smerovala k odvolaniu starostu, pričom bolo 19 platných a jedno bolo zmarené.²² Predmetné čísla, ktoré sú pomerne ilustratívne, nakoľko nie je v Slovenskej republike vedená centrálna štatistika miestnych referend, sú pomerne šokujúce najmä z dôvodu, že v Slovenskej republike existuje takmer 3000 územných samosprávnych jednotiek. Javí sa teda ako

¹⁶ Ibid, s.68.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ TEKELI, J., HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár, s.550.

¹⁹ Napr. Poverenie na zastupovanie starostu obce Gôtovany zo dňa 17.03.2021, dostupné online ku dňu 05.12.2021: https://www.gotovany.sk/e_download.php?file=data/uredni_deska/obsah186_6.pdf&original=Poverenie.

²⁰ TEKELI, J., HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár, s.550.

²¹ Dôvodová správa k zákonu č.70/2018 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, s. 18-19.

²² Dostupné online k 05.12.2021: https://sk.wikipedia.org/wiki/Miestne_referendum.

nepravdepodobné, že pri takomto veľkom počte obcí, vládne pomerne všeobecná spokojnosť so štatutárnymi zástupcami obcí a miest. Je dôvodom takéhoto nízkeho počtu referend o odvolaní starostu v pomere k počtu územných samospráv naozaj číra spokojnosť s ich štatutárnymi zástupcami alebo ide o nefunkčnosť a komplikovanosť uplatnenia tohto inštitútu?

Na to, aby sme na túto otázku dokázali uspokojivo zodpovedať, je nutné bližšie sa pozrieť na jednotlivé podmienky vyhlásenie referenda. V prípade iniciatívy obecného zastupiteľstva sme už v predchádzajúcej kapitole naznačili, že ide najmä o pomerne obmedzený a nejasný okruh dôvodov, kedy zastupiteľstvo môže takýto druh referenda vyhlásiť. V prípade občianskej iniciatívy však pripadá do úvahy viacero skutočností, ktoré stavajú rôzne prekážky možnosti konfrontácie starostu obce s „vôľou ľudu“. Týmito prekážkami je najmä podmienka súhlasu 30 % oprávnených voličov s konaním referenda o odvolaní starostu.

Zásadným problémom v tomto prípade nie je ani tak zákonom nastavené kvórum (i keď aj tu môže v prípade najmä menších obcí byť prítomný strach občanov podpísať takúto petíciu z dôvodu následnej „zaujatosti“ starostu voči nim), ale skôr praktické aspekty, ktoré súvisia doručením takejto petície a následným vyhlásením miestneho referenda obecným zastupiteľstvom. Problémy s doručením petície sa naplno prejavili napr. v prípade obce Šoporňa, kedy starosta prostredníctvom rôznych obštrukcií namietať právoplatnosť petície s podpismi 1090 oprávnených obyvateľov obce z „...dôvodu že ihneď po odovzdaní petičných hárkov do podateľne obce si ich prevzal predseda referendovej komisie a v podateľni ostal len sprievodný list k petícii a zakázal zamestnancom obce akúkoľvek spoluprácu s referendovou komisiou na organizácii referenda v zmysle príslušného VZN.“²³

V prípade riadneho doručenia právoplatnej petície, však stále nemusí byť isté, že samotné vyhlásenie referenda a jeho organizácia prebehne bezporuchovo. Miestne referendum o odvolaní starostu totiž, v zmysle už vyššie citovaného ustanovenia §13a, vyhlasuje obecné zastupiteľstvo, čo môže byť komplikáciou najmä v prípade nečinnosti obecného zastupiteľstva, ktorá môže byť daná jednoduchou spriaznenosťou poslancov obecného zastupiteľstva so starostom alebo obštrukciami starostu, ktorými starosta fakticky zamedzuje možnosti obecného zastupiteľstva vyhlásiť predmetné referendum. Uvedené nám potvrdzuje prípad z obce Keť v okrese Levice, kde starosta síce vyhlásil zasadnutie obecného zastupiteľstva zvolaného poslancami, no v rámci programu umožnil rokovať, s odvolaním na rokovací poriadok, iba o tom, čo mu vyhovovalo, pričom nedovolil poslancom zaradiť do programu bod o vyhlásení miestneho referenda. Po upovedomení prokuratúry o takomto postupe starostu a napadnutí rokovacieho poriadku bolo zo strany prokuratúry skonštatované, že dané ustanovenie rokovacieho poriadku je nezákonné.

V spojitosti s vyššie uvedeným sme presvedčení, že reflektovať na daný problém by bolo možné reflektovať špecifickým typom správnej žaloby, prostredníctvom ktorej by sa mohol petičný výbor brániť proti takejto nečinnosti zo strany obecného zastupiteľstva, či už zavinenej alebo nezavinenej.

4. ÚVAHY DE LEGE REFERENDA

V rámci predchádzajúcich statí tohto príspevku sme uviedli niekoľko problémov, ktoré môžu vplývať na samotné vyhlásenie referenda, jeho funkčnosť a uplatniteľnosť.

Prvým problémom, ktorý sme uviedli je predovšetkým obmedzená iniciatíva obecného zastupiteľstva pri vyhlásení miestneho referenda iba neprítomnosťou a nespôsobilosťou starostu po dobu šiestich mesiacov. Máme za to, že oprávnenie obecného zastupiteľstva vyhlásiť miestne referendum o odvolaní starostu by malo byť rozšírené a to zaradením úpravy obdobnej tej, ktorá bola vypustená spomínanou novelou č.70/2018 Z.z.. Samozrejme, niektoré zdôvodnenia prečo bolo predmetné ustanovenie týkajúce sa možnosti obecného zastupiteľstva vyhlásiť miestne referendum sú pomerne logické, no zákonodarcu miesto toho, aby spresnil a upravil problematické body, jednoducho predmetnú úpravu zo zákona odstránil.

Pro futuro sa nazdávame, že by nebolo na škodu veci umožniť poslancom fakultatívne vyhlásiť miestne referendum nielen vtedy, keď je starosta neprítomný alebo nespôsobilý vykonávať svoju funkciu, ale aj vtedy, kedy starosta „hrubo a sústavne porušuje povinnosti starostu“. Hrubé a sústavne porušenie povinností starostu by mohlo byť následne definované ako taká činnosť, alebo nečinnosť starostu, ktorou starosta porušuje alebo neplní uznesenia obecného zastupiteľstva. Samozrejme, aplikácia takejto zmeny by výrazne posilnila pozíciu obecného zastupiteľstva, ktoré by si mohlo o predmetnej otázke urobiť správnu úvahu, čo do istej miery môže umožňovať zneužitie tohto inštitútu. Ako poistku proti takémuto šikanóznemu vyhláseniu referenda o odvolaní starostu vnímame jednoznačný fakt, že o samotnom zániku funkcie starostu rozhodnú v konečnom dôsledku občania. Navyše považujeme za vhodné úpravu referenda o odvolaní starostu v prípade iniciatívy obecného zastupiteľstva z dôvodu hrubého a sústavného porušovania jeho povinností doplniť o akúsi zákonnú sankciu, ktorá by v prípade neplatného referenda, zo zákona obnovovala volený mandát starostu obdobne ako je to napríklad pri ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta, Znamenalo by to, že v prípade referenda iniciovaného poslancami z dôvodu

²³ Združenie občanov miesta a obcí slovenska. Referendum o odvolaní starostu obce. Príručka. 2013, s.12. dostupné online ku dňu 09.12.2021.

porušovania povinností starostu, by v prípade jeho neplatnosti, začal starostovi plynúť nový štvorročný mandát. Takáto úprava by podľa nášho názoru primäla aj obecné zastupiteľstvo narábať s touto svojou právomocou veľmi opatrne a zároveň by mobilizovala účasť občanov na referende v prípade, že aj oni by pociťovali so spôsobom výkonu funkcie nespokojnosť.

Druhý problém, ktorý sme uviedli v predchádzajúcej kapitole je na druhej strane nečinnosť obecného zastupiteľstva v prípade doručenej petície za zorganizovanie miestneho referenda o odvolaní starostu, Táto nečinnosť, ako už bolo uvedené, môže byť jednak arbitrárna, t.j., že poslanci obecného zastupiteľstva napr. z dôvodu svojej spriaznenosti so starostom nechcú pristúpiť k vyhláseniu referenda a jeho organizácii. Okrem takejto arbitrárnej a jednoznačne nezákonnej nečinnosti musíme odlišiť nečinnosť obecného zastupiteľstva odvíjajúca sa od prekážok, ktoré starosta môže klásť, obdobne ako v prípade obce Keť, a obecné zastupiteľstvo nemôže referendum z dôvodu takýchto prekážok vyhlásiť. Pre zamedzenie takýchto situácií v budúcnosti, bez ohľadu či prameňa z nečinnosti obecného zastupiteľstva zavinenej alebo nezavinenej, by bolo namieste, tak ako uvádza Tekeli „zaviesť inštitút automatického konania miestneho referenda pre prípad nezákonnej nečinnosti obecného zastupiteľstva spočívajúcej v nevyhlásení miestneho referenda.“²⁴ S Tekelim sa stotožňujeme aj v tom, že možným riešením by bolo inšpirovať sa českou úpravou zákona č.22/2004 Zb. o miestnom referendu, ktorá v § 57 umožňuje petičnému výboru domáhať sa súdnej ochrany v prípade nečinnosti obecného zastupiteľstva, čo v Slovenskej republike možné nie je. Česká úprava naopak umožňuje petičnému výboru podať tzv. primásovú žalobu, o nahradenie prejavu vôle obecného zastupiteľstva pri vyhlásení miestneho referenda, pričom za účelom rýchlosti a efektívnosti takéhoto konania český zákon ustanovuje krátke hmotnoprávne prekluzívne lehoty. V prípade procesného úspechu by tak rozhodnutie správneho súdu nahrádzalo rozhodnutie obecného zastupiteľstva o vyhlásení miestneho referenda. Sme presvedčení, že takto nastolený prístup by jednoznačne sfunkčnil uplatňovanie tohto inštitútu v praxi a obmedzil by napätie v rámci miestnych samospráv, kde sa pokúša starosta alebo obecné zastupiteľstvo tvrdošijne oponovať vôli ľudu.

Veríme, že vyššie uvedené riešenia by boli účinnými prostriedkami vedúcimi k posilneniu občianskej spoločnosti a zároveň by rozširovali možnosti politickej kontroly štatutárnych zástupcov územných samosprávnych jednotiek, čím by lepšie reflektovali predsavzatie § 4 zákona o obecnom zriadení, ktoré deklaruje, že samospráva je vykonávaná obyvateľmi obce.

5. ZÁVER

Možnosť odvolania starostu referendum je jednoznačným prejavom princípov priamej demokracie v oblasti miestnych samospráv Slovenskej republiky. Existencia tohto inštitútu, v prípade miernych úprav popísaných v tretej kapitole predkladaného príspevku, by bola nesporným posilnením pozície občanov v rámci výkonu samosprávy a umožňovala by im efektívnejšie „odstrániť“ z funkcie takých starostov, ktorých výkon funkcie nekorešponduje so záujmami občanov. Na druhej strane väčšie otvorenie úpravy miestneho referenda o odvolaní starostu by mohlo motivovať občiansku participáciu na správe vecí verejných, pričom takéto odvolanie môžeme ponímať aj ako nástroj na urovnávanie konfliktov medzi starostom a obecným zastupiteľstvom, v prípade ak navzájom nie sú schopní spolupracovať.

V rámci nášho príspevku sme sa, teda v intenciách predsavzatých v úvode tohto príspevku, venovali predovšetkým základným praktickým problémom úpravy miestneho referenda o odvolaní starostu, kde sme sa v prvej kapitole zaoberali jeho samotnou úpravou a možnosťami jeho vyhlásenia ako inštitútu, ktorý je reprezentantom priamej demokracie v oblasti slovenskej územnej samosprávy. V druhej kapitole sme následne rozobrali základné problémy, na ktoré sme reflektovali v tretej kapitole, kde sme uviedli niekoľko úvah de lege ferenda.

Dúfam, že sa nám predkladaným príspevkom podarilo zhrnúť poznatky k prejednávanej téme a zároveň priniesť nové úvahy vedúce k zabezpečeniu bezporuchovosti vyhlásenia a organizácie miestneho referenda o odvolaní starostu.

Použitá literatúra:

Ed. MOREL, L. – QVORTRUP, M.: Routledge Handbook to Refferendums and Direct Democracy Taylor and Francis Group, New York, 2018, 552 s., ISBN 9780367462017

SLÁDEČEK, V.: Obecné správni právo. Wolters Kluwer. 2019, 512 s.,ISBN 9788075985644

TEKELI, J. – HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Wolters Kluwer, Bratislava, 2014, 776 s., ISBN 9788081680342

TEKELI, J.: Nevyhlásenie miestneho referenda. In Účtovníctvo ROPO a obcí. 2020. 10/2020.

²⁴ TEKELI, J.: Nevyhlásenie miestneho referenda.

Kontaktné údaje:

Mgr. Roman Bisták

roman.bistak@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Katedra správneho a environmentálneho práva

Šafárikovo nám. 6

811 02 Bratislava

Slovenská republika

VYBRANÉ FORMY OBČIANSKEJ PARTICIPÁCIE²⁵

Kristína Jančovičová Bognárová

Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta

Erika Neubauerová

Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Alena Zubaľová

Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta

Abstract: Citizens' participation in the political decision-making process is a basic precondition for a stable democracy. More active involvement of citizens in public decision-making has recently made progress on a European scale. The paper is devoted to the study of innovative forms of civic participation with emphasis on the so-called mini-public. The paper also shows practical examples of civic participation at various levels in selected countries.

Keywords: citizen's participation, innovative forms of citizen's participation, mini-public

Abstrakt: Participácia občanov na procese politického rozhodovania je základným predpokladom stabilnej demokracie. Aktívnejšie zapojenie občanov do verejného rozhodovania zaznamenalo v poslednom období pokrok v európskom meradle. Príspevok je venovaný skúmaniu inovatívnych foriem občianskej participácie s dôrazom na tzv. mini-verejnosť (mini-public). Príspevok obsahuje aj praktické príklady občianskej participácie na rôznych úrovniach vo vybraných krajinách.

Kľúčové slová: občianska participácia, inovatívne formy občianskej participácie, mini-verejnosť

1. ÚVOD

Obyvatelia krajín strednej a východnej Európy vrátane Slovenska sa v tejto oblasti vyznačujú menšou zaangažovanosťou vo veciach verejných (Vráblíková 2009: 868), ktorú niektorí autori označujú ako „participačný deficit“. (Ágh 2010: 76) Tieto krajiny stále stoja pred úlohou – zlepšiť príležitosti pre občiansku participáciu, aby verejná sféra bola otvorená, inkluzívna a prístupná čo najširšiemu okruhu občanov.

Príspevok venuje pozornosť trendom vo vývoji občianskej participácie v EÚ.

2. DEMOKRATICKÉ INOVÁCIE V OBLASTI OBČIANSKEJ PARTICIPÁCIE

Občianska participácia je aktívna účasť jednotlivcov na riešení spoločenských problémov a na spravovaní verejných záležitostí na rôznych úrovniach. Občianska participácia ako prejav aktívneho občianstva sa neobmedzuje iba na to, že sa jednotlivci zaujímajú o verejné dianie a v súkromí ho sledujú, ale predpokladá ich vstup do verejného priestoru prostredníctvom konkrétnych činov. Občianska participácia sa odohráva okrem politickej aj v sociálnej a ekonomickej oblasti.

Občianska participácia vo všeobecnosti zahŕňa tri druhy aktivít²⁶:

- a) aktivity predstavujúce bežnú participáciu (napr. účasť vo voľbách, zapojenie sa do riešenia problémov v obci a meste, účasť na petícii, oslovenie verejného činiteľa či politika, kandidovanie do verejnej funkcie, vyjadrovanie sa k politickým otázkam v médiách či prácu pre politickú stranu);

²⁵ Príspevok je výstupom projektu APVV-19-0108 Inovácie v rozpočtovaní miestnych samospráv na Slovensku.

²⁶ BÚTOROVÁ, Z. – GYÁRFÁŠOVÁ, O. Občianska participácia: trendy, problémy, súvislosti, s. 452.

- b) aktivity umožňujúce výnimočnú, netradičnú participáciu, ktorá sa v odbornej literatúre zvykne stotožňovať s protestným správaním (napr. účasť na mítingoch, na bojkotoch a symbolických protestoch, na štrajkoch či na demonštráciách);
- c) aktivity v užšom slova zmysle (napr. zapojenie sa do práce mimovládnej organizácie či do charitatívnych zbierok).

a. Charakteristické znaky demokratických inovácií

Demokratické inovácie sa definujú ako procesy alebo inštitúcie, ktoré riešia novú politickú otázku, resp. úlohu alebo na novej úrovni riadenia, boli vyvinuté (vznikli) s cieľom prehodnotiť a prehĺbiť úlohu občanov v procesoch riadenia zvýšením príležitostí na účasť, na poradenstvo a vplyv.

Tieto demokratické inovácie priamo zaangažujú občanov-jednotlivcov a nielen tých, ktorí reprezentujú určitú organizáciu/združenie.

Demokratické inovácie môžeme charakterizovať podľa toho, že kto participuje (inclusion), ako participuje (mode of participation) a aký je vplyv participácie (effect of the participation on policy, influence)²⁷.

1) V tejto súvislosti je dôležité, ako sa vyberajú účastníci. Rozlišujeme tieto **metódy výberu účastníkov**:

- Účelový výber: výber na základe pozvánky, to znamená, že konkrétne osoby sú vyzvaní na participáciu, či už z dôvodu ich profesijnej orientácie alebo členstva v určitých organizáciách alebo statusu člena určitej komunity. Tu už je menšia možnosť ovplyvniť to, že kto bude môcť participovať a tiež samotný výber.
- Volby: zúčastniť sa môže iba občan, ktorý bol volený. Nemusí to byť iba odborník, ktorý sa danej problematike venuje, ale rovnako aj predstaviteľ laickej verejnosti.
- Náhodný výber: obmedzený počet občanov sa môže zúčastniť, ale vzhľadom na ich výber (losovanie), každý má rovnakú šancu na to, aby bol vybraný.
- Neobmedzená účasť: úplne voľná účasť, nie sú žiadne prekážky účasti.

2) **spôsob participácie:**

- Pozorovanie: účastníci môžu len pozorovať konanie (napr. môžu vidieť, ako ostatní hlasujú o určitej veci).
- Počúvanie a vyjadrenie názoru: účastníci majú možnosť si vypočuť prejav iných a rovnako aj vyjadriť vlastný názor.
- Hlasovanie
- Kladenie otázok, účasť v diskusii

3) **spôsob prijímania rozhodnutí**

- Nevyžaduje sa prijatie rozhodnutia
- Rozhodnutie sa prijíma na základe agregácie preferencií
- Rozhodnutia sa prijímajú vyjednávaním – intenzívna forma interakcie (vzájomnej komunikácie)
- Rozhodnutia sa prijímajú na základe rokovaní a diskusií – intenzívna forma interakcie
- kombinácia

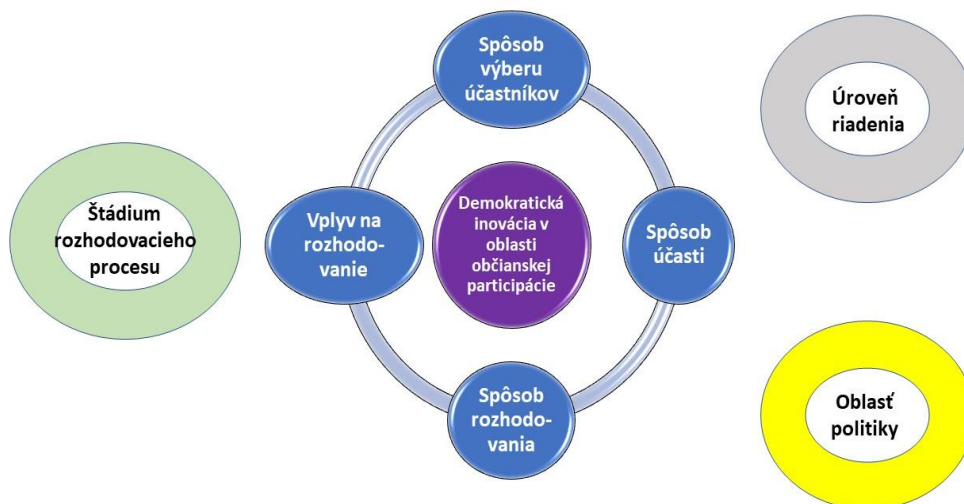
4) **vplyv účastníkov (občanov)** na to, čo robia verejné inštitúcie, teda na formálne prijímanie rozhodnutí:

- Osobné výhody - aj keď občania nemajú priamy vplyv na prijímanie rozhodnutí, môžu z toho mať osobné výhody v podobe sebarozvíjania a dobrého pocitu z plnenia občianskych povinností.
- Konzultácia a poradenstvo: verejná mienka môže byť vyjadrená v podobe konzultácií s verejnou inštitúciou, ktorá je oprávnená rozhodovať v určitej verejnej veci. Tieto verejné inštitúcie sú ale otvorené akceptovať verejnú mienku vyjadrenú v podobe konzultácií.
- Komunikačný vplyv: verejná mienka môže byť vyjadrená alebo transformovaná prostredníctvom participatívneho procesu, a aj keď sa neuplatňuje žiadny formálny vplyv na rozhodovanie, môže existovať komunikačný vplyv na predstaviteľov verejnej inštitúcie (úradníkov), ktorí sú ovplyvnení úvahami, závermi, odporúčaniami vyjadrenými verejnosťou. Efekt konzultácií a tzv. „komunikačného vplyvu“ je približne rovnaký.
- Spoločné rozhodovanie: občania sa pripájajú k verejným činiteľom, aby spolu rozhodovali prostredníctvom demokratickej inovácie.
- Priama rozhodovacia právomoc: ide o také formy demokratickej inovácie, ktoré majú priamu právomoc rozhodovať o určitej záležitosti.

Okrem vyššie uvedených rozlišujúcich znakov demokratických inovácií poznáme aj tzv. kontextuálne prvky, ktoré charakterizujú prostredie, v ktorom sa konkrétna demokratická inovácia uplatňuje. Ide o:

- úroveň riadenia (miestna, regionálna, národná, nadnárodná)
- oblasť verejnej politiky (zdravotníctvo, sociálna politika atď.)
- štádium rozhodovacieho procesu (či len zbierame nápady alebo už prebieha diskusia o rôznych alternatívach alebo dokonca už je to fáza rozhodovania).

²⁷ Spracované podľa ELSTUB, S. – ESCOBAR, O.: Handbook of Democratic Innovation and Governance, s. 18-25.



Obrázok 1: Rozlišujúce znaky a kontextuálne prvky demokratických inovácií

b. Skupiny/typy demokratických inovácií

V tejto podkapitole priblížime jednotlivé typy demokratických inovácií²⁸.

- 1) Mini-publics (mini verejnosť)
- 2) Participatívne rozpočtovanie: ide o proces, pri ktorom sa občania môžu podieľať na rozhodovaní o rozdelení verejných výdavkov.
- 3) Referendá a občianske iniciatívy
- 4) Spoločné riadenie: táto skupina je jedna z vnútorne najrozmanitejších skupín demokratických inovácií, zahŕňa v sebe verejné fóra až po partnerstvá na spoluprácu, rôzne participatívne dohody, ktorých cieľom je vytvoriť platformu na spoluprácu medzi občanmi, verejnými orgánmi a ďalšími zainteresovanými stranami.
- 5) Digitálna účasť: niektoré zdroje nepovažujú túto formu o samostatnú skupinu demokratických inovácií, skôr o podporný aparát umožňujúci hybridizáciu ostatných skupín. Napr. v rámci mini-verejnosti sa účastníci vyberajú náhodným výberom, niektorí sa k prejednávaniu problému vyjadrujú prostredníctvom online platformy. Online platformy môžu účastníkom poskytnúť príležitosť pozorovať, počúvať, diskutovať a hlasovať aj v procese participatívneho rozpočtu. Digitálna participácia by sa nemala vnímať ako menejcenná v porovnaní s ostatnými skupinami demokratickej inovácie len preto, že sama osebe sa nepovažuje za skupinu. Jej príspevok k hybridizácii môže byť veľmi cenný pre ostatné skupiny demokratických inovácií.

Súhrnný prehľad o fungovaní jednotlivých skupín demokratických inovácií v kontexte rozlišujúcich znakov a kontextuálnych prvkov je uvedený v tabuľke 1.

²⁸ Spracované podľa ELSTUB, S. – ESCOBAR, O.: Handbook of Democratic Innovation and Governance.

Skupina (typ) demokratickej inovácie	Rozlišujúce znaky demokratických inovácií					Kontextové prvky demokratických inovácií		
	Spôsob výberu účastníkov	Spôsob účasti	Spôsob prijímania rozhodnutí	Vplyv na rozhodnutie	Oblasť politiky	Úroveň riadenia	Štádium rozhodovacieho procesu	
Mini-Publics	Náhodný výber (možno určiť určité pravidlá, napr. kvóty v rôznych oblastiach)	Počúvanie Diskusia Hlasovanie	Rokovanie Agregácia preferencií	Všetky typy	Rôzne: zdravotníctvo, životné prostredie, sociálna oblasť a pod.	miestna, regionálna, národná a nadnárodná	Rôzne: stanovenie agendy – kontrola	
Participatívne rozpočtovanie	Neobmedzená účasť Voľby Účelový výber	Hlasovanie Diskusia Počúvanie	Agregácia preferencií	Spoločné riadenie Priama rozhodovacia právomoc	Verejné výdavky	miestna	Rozhodovanie	
Referendum a občianska iniciatíva	Neobmedzená účasť	Hlasovanie	Agregácia preferencií	Priama rozhodovacia právomoc Poradenstvo a konzultácie	Rôzne	miestna, regionálna a národná	Rozhodovanie	
Spoločné riadenie	Neobmedzená účasť Účelový výber	Diskusia Počúvanie	Rokovanie, výchovné riadenie	Všetky typy	Rôzne	miestna, regionálna, národná a nadnárodná	Všetky štádiá	
Digitálna participácia	Všetky spôsoby	Počúvanie Diskusia Hlasovanie	Všetky spôsoby	Všetky typy	Rôzne	miestna, regionálna, národná a nadnárodná	Všetky štádiá	

Tabuľka 1: Súhrnný prehľad jednotlivých demokratických inovácií

c. Príklady praktickej aplikácií mini-verejnosti

Pojem mini-verejnosť pochádza od Dahla, ktorý vo svojom kľúčovom diele *Democracy and its Critics* (1989) píše, že vyspelá demokratická krajina vytvorí tzv. minipopulus pozostávajúci z určitého počtu občanov náhodne vybraných z celej dospeljej populácie. Jeho úlohou je uvažovať o konkrétnej otázke a potom oznámiť svoje rozhodnutia²⁹.

Pri tomto type demokratickej inovácii je najdôležitejší spôsob výberu účastníkov, ide o určitú formu náhodného výberu. Ostatné rozlišujúce znaky sú už dosť variabilné. Mini-verejnosti sa používajú v rôznych oblastiach politiky (zdravie, životné prostredie, sociálna politika, ústavná reforma), v rôznych štádiách politického procesu (od formulovania politiky po kontrolu a na miestnej, regionálnej, národnej a nadnárodnej úrovni riadenia.

V tejto podkapitole priblížime tri príklady praktickej aplikácie mini-verejnosti.

1) Poľsko – miestna úroveň: občianske zhromaždenia v meste Gdansk (2016-2017)

Cieľom tohoto projektu bolo, aby sa vytvorilo občianske zhromaždenie približne 60 občanov mesta Gdansk

²⁹ DAHL, R.A.: *Democracy and Its Critics*.

za účelom prediskutovania konkrétnych tém – čiastočne na plenárnych zasadnutiach a čiastočne v menších pracovných skupinách – a vypracovania návrhy riešení.

Prvé občianske zhromaždenia sa v Gdansku konali na tému povodní, znečistenia ovzdušia a občianskej angažovanosti. Skupina pozostávajúca zo šesťdesiatich občanov je dostatočne veľká na to, aby zahŕňala rôznorodé pohľady ľudí, ktorí žijú v Gdansku. Účastníci boli vybraní vo viacstupňovom procese:

- V prvom kroku bolo z evidencie obyvateľov oprávnených voliť náhodne vybraných asi 10 000 občanov Gdanska. Tí dostali list s pozvánkou od primátora. List obsahoval všetky potrebné informácie týkajúce sa participačného projektu. Kritériá pre kvóty boli stanovené takto: pohlavie, vek, okres v Gdansku, úroveň vzdelania.
- V druhom kroku sa online alebo telefonicky zaregistrovalo 900 zainteresovaných občanov.
- Konečná selekcia sa uskutočnila v treťom kroku: urobil sa náhodný výber pomocou softvéru takým spôsobom, že softvér pomocou algoritmu priradil jednotlivým osobám čísla a potom na internete sa uskutočnilo verejné žrebovanie ako v lotérii. Takto bolo nakoniec vybraných 56 občanov a 8 náhradníkov.

Zúčastnení občania dostali príspevok na výdavky vo výške približne 140 eur na jedno občianske zhromaždenie, ktoré predstavovalo štyri až šesť stretnutí počas víkendov. Celkové náklady na každé zhromaždenie občanov činili cca 30 000 €. Pomocou kvót bola zabezpečená inkluzívnosť a heterogenita skupiny občanov. Každý krok v trojkrovovom procese bol skontrolovaný a elektronicky zaznamenaný. To umožnilo transparentne sledovať každý krok a znemožnilo manipuláciu, čo vytvorilo dôveru v proces.

Zaujímavosťou projektu v Gdansku je, že zhromaždenie občanov môžu iniciovať samotní občania. Ak sa nazbiera viac ako 1000 podpisov občanov Gdanska, môže primátor zvolať občianske zhromaždenie pomocou takejto selekcie účastníkov. Ak sa nazbiera viac ako 5000 podpisov, musí ho zvolať. Každé zhromaždenie trvá celkovo najmenej štyri dni a sú naň pozývaní aj externí odborníci. Návrhy občanov sa berú do úvahy pri rozhodovaní o komunálnej politike, zatiaľ ale nemajú obligatórny charakter.

2) Nemecko – regionálna úroveň: mestská reforma Rheinland-Pfalz

Cieľom bolo vytvoriť šesť skupín, z ktorých každá pozostáva z 25 občanov, na vypracovanie odporúčaní pre komunálne a administratívne reformy v štáte. Do procesu výberu účastníkov boli zahrnutí všetci registrovaní obyvatelia obcí Pirmasens, Vallendar a Prüm, aby sa zabezpečilo zastúpenie mesta, prímestskej oblasti a vidieckej oblasti. Kritériami pre kvóty boli vek, pohlavie a bydlisko.

Pozývanie a nábor: Štátna kancelária rozoslala náhodne vybraným občanom písomné pozvánky, ktorá obsahovala leták obsahujúci najdôležitejšie informácie o postupe plánovacej bunky a odpovedný lístok. Oslovení občania mali tri možnosti, prijať, odmietnuť alebo požiadať o dodatočné informácie. V rámci prvej vlny bolo rozposlaných 500 listov obyvateľom každej obce. Keďže miera odpovedí bola nízka, náhodná vzorka bola rozšírená a bolo odoslaných ďalších 1 000 pozvánok v každej obci. Okrem toho sa uskutočnili telefonáty s cieľom motivovať pozvaných k účasti.

Nazbieralo sa 144 účastníkov, ktorí boli rozdelení do šiestich skupín, takže predstavitelia štátu považovali projekt za úspešný. Tento príklad ukazuje, že kombinácia pozvania listom a telefonického hovoru je efektívny spôsob, ako zvýšiť mieru odozvy.

3) Írsko – národná úroveň

V Írsku sa uskutočnili tri formy mini-verejnosti (podrobný prehľad obsahuje tabuľka 2):

- **We the Citizens – My občania**
- **Convention on the Constitution** - Konvent o ústave bol zriadený írskym parlamentom s cieľom formulovať odporúčania o možných zmenách ústavy. V rokoch 2012 až 2014 100 účastníkov (66 náhodne vybraných občanov, 33 poslancov a predseda) počas desiatich víkendov rokovalo o rôznych témach (viď tabuľka 2). Náhodným výberom sa vybralo celkovo 132 občanov (66 + 66 náhradníkov). Kvóty boli stanovené na základe pohlavia, miesta bydliska, veku a socioekonomického postavenia. Jediný aspekt projektu spočíva v skutočnosti, že dve z odporúčaní občanov (uzákoniť manželstvá osôb rovnakého pohlavia a znížiť vek spôsobilosti na prezidentský úrad z 35 na 21 rokov) boli predložené v referende 22. mája 2015.
- **Citizens Assembly (2016-2018) – zhromaždenie občanov.** Výsledkom občianskeho zhromaždenia, ktoré sa konalo v rokoch 2016-2018, bolo referendum (o legalizácii interrupcií), ktoré pripravilo 99 náhodne vybraných občanov a nezávislý predseda v systéme mini-verejnosti, sa konalo 25. mája 2018. Vznikla tak kombinácia deliberatívnej a priamej demokracie.

	We the Citizens – My občania	Convention on the Constitution – Konvent o ústave	Citizens Assembly (2016-2018) – zhromaždenie občanov
Mandát	Žiadny – iniciované občianskou spoločnosťou	Daný parlamentom	Daný parlamentom
Trvanie	1 víkend	10 víkendov počas 1 roka	11 víkendov počas roka a pol
Velkosť	100 občanov	66 občanov a 33 politikov	99 občanov
Rozpočet	681 709 eur	1,367 mil. Eur	2,355 mil. eur
Hlavné výsledky	vplyv na strany, politikov a administratívu, aby presadili CA s prísnymi poradnými postupmi	2 úspešné referendá o rovnosti manželstiev a 1 neúspešné referendum o veku kandidáta na prezidenta	1 úspešné referendum o potratoch a určitý vplyv na Klimatický akčný plán 2019
Predseda	Fiach McConagh, riaditeľ divadla, nezávislý senátor	Tom Arnoid, ekonóm, štátny úradník	Mary Laffoy, bývalá sudkyňa najvyššieho súdu
Témy	Úloha poslancov (spojenie s volebným obvodom, volebný systém, veľkosť parlamentu) Arbitráž medzi zvýšením daní alebo znížením rozpočtu v čase hospodárskej krízy	Skrátenie funkčného obdobia prezidenta Znížiť vek, od ktorého možno voliť Úloha žien vo verejnom živote Zvýšenie účasti žien v politike Volebný systém Hospodárske, kultúrne a sociálne práva	Potraty Starnúca populácia Klimatické zmeny Spôsob uskutočňovania referend

Tabuľka 2 Prehľad o uskutočnených foriemi mini-verejnosti v Írsku

3. ZÁVER

Účasť občanov na tvorbe politiky môže mať mnoho rôznych podôb a pokrývať širokú škálu tém. Deliberatívne mini-verejnosti sú formou, ktorá je v súčasnosti trendom v mnohých členských štátoch EÚ. Ide o panely náhodne vybraných občanov, ktorých úlohou je dávať odporúčania o verejných politikách. V tomto ohľade Írsko vyniká ako skutočne jedinečný prípad, pretože na jednej strane usporiadalo štyri po sebe idúce náhodne vybrané občianske zhromaždenia a na druhej strane niektoré z týchto procesov priniesli významné politické výsledky prostredníctvom troch úspešných referend. To viedlo mnohých aktérov k tvrdeniu, že „írsky model“ je replikovateľný v iných krajinách. Dryzek tvrdí, že „Tieto procesy oživilo politickú scénu po politických katastrofách, ktoré globálna finančná kríza uvalila na Írsko³⁰“. Ovplyvnilo to okrem iného Občianske dohovory o klíme vo Francúzsku a v Spojenom kráľovstve (Climate Assembly UK). Navyše, občianske zhromaždenia Írska sa postupne stávajú referenčným materiálom pre odborníkov na deliberatívnu demokraciu (Setälä, Dryzek, Harris).

Priame zapojenie občanov presahuje tradičné predstavy o občianskej spoločnosti. Jednou z podmienok skutočnej občianskej participácie je však to, že nové formáty participácie budú zakotvené v existujúcich formách tvorby a rozvoja politiky. Príklad Írska s jeho občianskymi zhromaždeniami prepojenými s parlamentnou prácou a referendumami dokazuje, že odvážne inovácie sa môžu demokracii ako celku vyplatiť. Rozvoj formátov participácie založených na dialógu a zapojenie bežných občanov nie je alternatívou, ale moderným doplnkom konvenčného politického vývoja.

Príspevok je výstupom projektu APVV-19-0108 Inovácie v rozpočtovaní miestnych samospráv na Slovensku.

³⁰ DRYZEK, J. S. – BÄCHTIGER, A. – CHAMBERS, S., COHEN, J. – DRUCKMAN, J. N. – FELICETTI, A., et al.: The crisis of democracy and the science of deliberation, s. 1145.

Použitá literatúra:

- ÁGH, A.: Post-Accession Crisis in the New Member states. Progressing or Backsliding in the EU? In: *Studies of Transition States and Societies*, 2, 1, pp. 74-93.
- BÚTOROVÁ, Z. – GYÁRFÁŠOVÁ, O.: Občianska participácia: trendy, problémy, súvislosti. In: *Sociológia* 42, 5.
- DAHL, R.A.: *Democracy and Its Critics*. Yale University Press, 1991, ISBN 0300049382, pp. 406.
- DRYZEK, J. S. – BÄCHTIGER, A. – CHAMBERS, S. – COHEN, J., DRUCKMAN, J. N. – FELICETTI, A., et al.: The crisis of democracy and the science of deliberation. In: *Science* 363, 2019.
- ELSTUB, S. – ESCOBAR, O.: *Handbook of Democratic Innovation and Governance*. Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK, 2019, ISBN 9781786433855, pp. 308.
- HARRIS, C.: Mini-publics: design choices and legitimacy. In: *Handbook of Democratic Innovation and Governance*, eds S. Elstub and O. Escobar, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019, pp. 45–59.
- MACKENZIE, M. K.: A general-purpose, randomly selected chambre. In: *Institutions for Future Generations*, eds I. González-Ricoy and A. Gosseries. Oxford: Oxford University Press, 2016, pp. 282–298.
- SETÄLÄ, M.: Connecting deliberative mini-publics to representative decision making. In: *Eur. J. Political Res.* 56, 2017, pp. 846–863. doi: 10.1111/1475-6765.12207.
- SMITH, M.: The Inequality of Participation: Re-examining the Role of Social Stratification and Post-Communism on Political Participation in Europe. In: *Sociologický časopis/ Czech Sociological Review*, 2009, 45, 3, pp. 487-517.
- VRÁBLÍKOVÁ, K.: Politická participace a její determinanty v postkomunistických zemích. In: *Sociologický časopis/ Czech Sociological Review*, 2009, 45, 5, s. 867- 897.

Kontaktné údaje:

Mgr. Ing. Kristína Jančovičová Bognárová, PhD.

kristina.jancovicova-bognarova@euba.sk

Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta, Katedra financií

Dolnozemska cesta 1

852 35 Bratislava

Slovenská republika

doc. Ing. Erika Neubauerová, PhD.

erika.neubauerova@euba.sk

Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta, Katedra financií

Dolnozemska cesta 1

852 35 Bratislava

Slovenská republika

a

erika.neubauerova@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Ústav ekonomických vied

Šafárikovo nám. č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

doc. Ing. Alena Zubaľová, PhD.

alena.zubalova@euba.sk

Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta, Katedra financií

Dolnozemska cesta 1

852 35 Bratislava

Slovenská republika

ZÁKONNÁ ÚPRAVA KAMPANE AKO JEDNA Z MOŽNOSTÍ ZEFEKTÍVNEŇA PRIAMEJ DEMOKRACIE NA OBECNEJ ÚROVNI?³¹

Marek Domin

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The issue of electoral campaign is inextricably linked to any public votings, not only to elections *stricto sensu*, but also to a referendum. This is true, albeit with certain specifics, also in the case of a local referendum. As the Act on the Municipal Establishment does not regulate any details about the campaign before a local referendum (in Slovakia), the aim of the paper is to assess the appropriateness of such an explicit legal regulation, including its potential content. The paper, through the examination of selected generally binding regulations, also shows the extent to which some municipalities overcome existing legal vacuum in the issue of campaign before a local referendum.

Abstrakt: S verejnými hlasovaniami, nie len s voľbami v pravom zmysle slova ale aj s referendom, je nerozlučne spätá otázka kampane. Platí to, aj keď s určitými špecifikami, rovnako v prípade miestneho referenda. Keďže zákon o obecnom zriadení *de lege lata* neupravuje žiadne podrobnosti o kampani pred miestnym referendom, cieľom príspevku je posúdiť vhodnosť takejto výslovnej zákonnej úpravy, ako aj to, čo by malo byť jej obsahom. Príspevok prostredníctvom priblíženia vybraných všeobecne záväzných nariadení poukazuje aj na to, do akej miery sa s úpravou kampane pred miestnym referendom vysporiadali obce samotné.

Keywords: Act on the Municipal Establishment, campaign before a referendum, electoral campaign, local referendum

Klíčové slová: kampaň pred referendom, miestne referendum, volebná kampaň, zákon o obecnom zriadení

1. ÚVOD

Rok 2021, ktorého väčšinu máme už za sebou,³² môžeme na Slovensku pokojne označiť (aj) za rok referenda, aj keď sme sa toho očakávaného referenda v dôsledku rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) napokon nedočkali.³³ Celoštátne referendum, predpokladané v druhom oddieli piatej hlavy Ústavy,³⁴ však nie je jedinou formou, prostredníctvom ktorej môžu občania Slovenskej republiky (a niektorí jej obyvatelia) realizovať právo podieľať sa na správe verejných vecí. Na úrovni obce, teda na základnej úrovni územnej samosprávy v Slovenskej republike,³⁵ je ďalšou možnosťou miestne referendum.

Ani právna úprava celoštátneho referenda síce nie je dokonalá, no nie je žiadnym tajomstvom, že v prípade miestneho referenda je nedostatkov platnej právnej úpravy azda ešte viac. Viaceré autorky i viacerí autori na tieto nedostatky už opakovane poukazovali.³⁶ Práve nedostatky zákonnej úpravy, na ktorú sa následne nutne „nabaľujú“ aj nedostatky úpravy podrobností o organizácii a priebehu miestneho referenda vo všeobecne záväzných nariadeniach jednotlivých obcí, nepochybne prispievajú k relatívne nízkej efektívnosti priamej demokracie na obecnej úrovni. Alebo, povedané obrátene, skvalitnenie právnej úpravy by mohlo nemalou mierou prispieť k zvýšeniu praktickej funkčnosti miestneho referenda.

³¹ Príspevok je jedným z výstupov projektu „Prostriedky priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí“, ktorý bol podporený grantom VEGA č. 1/0757/20 udeleným Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

³² Príspevok bol spracovávaný predovšetkým v priebehu októbra a v prvej polovici novembra 2021.

³³ Ide o referendum, ktoré malo smerovať ku skráteniu volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky a tým pádom aj k dosiahnutiu predčasných parlamentných volieb. Ústavný súd však v náleze sp. zn. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021 napokon dospel k záveru, že takéto referendum by bolo v rozpore s Ústavou, v dôsledku čoho vyhlásené nebolo.

³⁴ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

³⁵ Porovnaj čl. 64 Ústavy.

³⁶ Porovnaj napr. ALMAN, T.: Miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov obce ako formy priamej demokracie, s. 82 a nasl.; HORVÁTH, P.: Miestne referendum ako nástroj demokracie – skutočná demokracia?, s. 75 a nasl.; KRUNKOVÁ, A.: Vývojové etapy miestneho referenda v Slovenskej republike, s. 34 či TRELLOVÁ, L.: Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy, s. 145 – 146.

S verejnými hlasovaniami, nie len s hlasovaniami vo voľbách v pravom zmysle slova (voľby *stricto sensu*),³⁷ ale aj s hlasovaniami v referende, je nerozlučne spätá otázka kampane. Platí to, aj keď s určitými špecifikami, rovnako v prípade miestneho referenda. Aj v prípade miestneho referenda totiž platí, že keďže sú pre hlasujúcich k dispozícii dve odlišné odpovede („áno“ a „nie“), v praxi môže a vo väčšine prípadov aj skutočne bude prebiehať určitá forma presvedčovania v prospech hlasovania za tú či onú možnosť, čiže určitá forma kampane. Keďže zákon o obecnom zriadení, ako ešte priblížime na ďalších riadkoch, *de lege lata* žiadne podrobnosti o kampani pred miestnym referendom neupravuje, cieľom príspevku je posúdiť vhodnosť takejto výslovnej zákonnej úpravy, ako aj to, čo by malo byť jej obsahom. Príspevok prostredníctvom priblíženia vybraných všeobecne záväzných nariadení približuje taktiež to, do akej miery sa s úpravou kampane pred miestnym referendom vysporiadali obce samotné.

2. (VOLEBNÁ) KAMPAŇ A JEJ ÚPRAVA V ZÁKONE O OBCENOM ZRIADENÍ

Nevyhnutným predpokladom pre ďalšie úvahy týkajúce sa potenciálnej úpravy kampane pred miestnym referendom priamo v zákone je stručné priblíženie toho, čo pod takouto kampaňou treba vôbec rozumieť. Ako sme už naznačili, referendová kampaň či kampaň pred referendom má vo všeobecnosti veľa spoločného s volebnou kampaňou *stricto sensu*, čiže s kampaňou, ktorá prebieha v súvislosti (a pred) voľbami. Aj kampaň pred referendom, podobne ako aj volebnú kampaň *stricto sensu*, môžeme chápať buď ako určitý časový úsek alebo ako určitú činnosť. V prvom prípade pôjde o jedno zo štádií procesu organizácie a priebehu referenda, ktoré prebieha ešte pred samotným hlasovaním a v rámci ktorého sa určité subjekty usilujú rôznymi formami agitácie maximalizovať počet hlasujúcich v prospech jednej z alternatívnych odpovedí, ktorú referendová otázka ponúka.³⁸ Snažia sa teda čo najviac oprávnených (potenciálnych) hlasujúcich presvedčiť aby hlasovali buď „áno“ alebo „nie“. Podstata kampane však môže spočívať aj v odradení v účasti na hlasovaní. V prípade druhého prístupu pod kampaňou pred referendom treba rozumieť práve popísanú činnosť. Uvedené, veľmi zjednodušené charakteristiky kampane pred referendom možno v plnej miere aplikovať aj na miestne referendum.

Volebnú kampaň v presnom zmysle slova, teda kampaň prebiehajúcu pred voľbami, možno označiť za najkontroverznejšiu a z tohto dôvodu aj za najproblematickejšiu časť právnej úpravy volieb vo všeobecnosti.³⁹ Súvisí to predovšetkým s dvoma skutočnosťami. Tou prvou je to, že právna úprava volebnej kampane predstavuje výrazný zásah do základných práv a slobôd, najmä slobody prejavu a práva na informácie (garantovaných v čl. 26 Ústavy), tou druhou zas to, že právna úprava kampane len ťažko „stíha“ reagovať na prax jej vedenia, v súčasnosti najmä na rôzne formy vedenia kampane prostredníctvom internetu.⁴⁰ Uvedené možno aplikovať aj na kampaň pred referendom, vrátane toho miestneho. Aj v prípade miestneho referenda totiž jeho zákonná úprava môže mať nezanedbateľný vplyv na slobodu prejavu, samozrejme v prípade, pokiaľ hovoríme o rôznych reštrikciách. Sú to však práve rôzne reštrikcie a obmedzenia, ktoré spravidla tvoria jadro právnej úpravy (každej) kampane, či už volebnej kampane *stricto sensu* alebo kampane pred referendom.

Ako už bolo v úvode príspevku načrtnuté, príslušná zákonná úprava, ktorú v prípade miestneho referenda predstavuje zákon o obecnom zriadení,⁴¹ žiadnu úpravu venovanú kampani pred referendom neobsahuje.⁴² Žiadnu zmienku o kampani pred referendom neobsahujú ani osobitné zákony upravujúce referendum v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v meste Košice.⁴³

Pokiaľ ide o všeobecnú úpravu v zákone o obecnom zriadení, miestnemu referendu sú venované predovšetkým ustanovenia § 11a, ktoré sa však zameriavajú najmä na dôvody vyhlásenia miestneho referenda, na procesný postup jeho vyhlásenia (najmä oznámenie o vyhlásení referenda) a napokon aj na podmienky jeho platnosti. Relevantná je však norma obsiahnutá v ustanovení § 4 ods. 5 písm. a) bod 4 zákona o obecnom zriadení, v zmysle ktorej má obecné zastupiteľstvo všeobecne záväzným nariadením ustanoviť „*podrobnosti o organizácii miestneho referenda.*“ Prijatie takéhoto všeobecne záväzného nariadenia (ďalej aj len „VZN“) pritom treba

³⁷ Pod voľbami v pravom zmysle slova (voľby *stricto sensu*) máme na mysli voľby do Národnej rady Slovenskej republiky, voľby do Európskeho parlamentu, voľby prezidenta Slovenskej republiky, voľby do orgánov samosprávy obcí a voľby do orgánov samosprávnych krajov.

³⁸ Podobne volebnú kampaň *stricto sensu* definuje napr. aj L. Orosz. Porovnaj OROSZ, L.: Sloboda prejavu vo volebnej kampani, s. 101.

³⁹ K všeobecnej charakteristike volebnej kampane *stricto sensu* a jej problémom pozri napr. aj DOMIN, M.: Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani. Komentár, s. 13 a nasl.

⁴⁰ Zhodne napr. aj OROSZ, L.: Sloboda prejavu vo volebnej kampani, s. 101. a 102.

⁴¹ Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

⁴² Žiadnu zmienku o kampani neobsahuje ani zákonná úprava referenda na území samosprávneho kraja, ktorá je predmetom najmä § 15 zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkoch (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov.

⁴³ Porovnaj predovšetkým § 8 a § 9 zákona Slovenskej národnej rady č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov a § 8 a § 8a zákona Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov.

považovať za povinnosť obce, resp. povinnosť jej obecného zastupiteľstva.⁴⁴ Zákon o obecnom zriadení síce výslovne nehovorí, že obsahom takéhoto VZN má byť aj úprava kampane pred miestnym referendom, no ani to výslovne nevylučuje. Úprava kampane, najmä toho kto a za akých podmienok ju môže (alebo nemôže) viesť, pritom celkom určite možno považovať za „podrobnosť“ týkajúcu sa organizácie miestneho referenda. To, či sa s načrtnutým tvrdením stotožnili aj (vybrané) obce, prípadne aj to, v akej podobe, bude predmetom nasledujúcej časti príspevku.

3. ÚPRAVA KAMPANE VO VYBRANÝCH VŠEOBECNE ZÁVÄZNÝCH NARIADENIACH

Ako už bolo naznačené, v tejto časti príspevku sa pozrieme na to, ako sa s absenciou zákonnej úpravy kampane pred miestnym referendom a súčasne s príkazom upraviť podrobnosti vo všeobecne záväznom nariadení vysporiadali konkrétne obce. Keďže počet obcí (a miest) tvoriacich územnú samosprávu v Slovenskej republike je veľký, analýza všetkých existujúcich všeobecne záväzných nariadení by prekračovala možnosti tohto príspevku. Predmetom analýzy preto bola len reprezentatívna vzorka obcí (a ich VZN), ktorú tvorilo 15 obcí (miest) s najväčším počtom obyvateľov.⁴⁵ Menovite, v poradí od najľudnatejšieho, ide o nasledujúce mestá: Bratislava, Košice, Prešov, Žilina, Banská Bystrica, Nitra, Trnava, Trenčín, Martin, Prievidza, Zvolen, Považská Bystrica, Michalovce, Nové Zámky a Spišská Nová Ves.⁴⁶

Dôvody tohto výberu sú podobné ako tie, na ktorých bol založený aj predchádzajúci príspevok autora venovaný miestnemu referendu.⁴⁷ V prípade čo do počtu obyvateľov najväčších miest je totiž možno racionálne predpokladať, berúc do úvahy ich spoločensko-politický význam, že právna úprava obsiahnutá vo všeobecne záväznom nariadení bude na kvalitatívne vyššej úrovni než by tak bolo v menej ľudnatých obciach (mestách). Keďže v prípade hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy sa nám príslušné VZN prijaté mestským zastupiteľstvom nepodarilo dohľadať (ani e-mailovou žiadosťou adresovanou na Magistrát), ako alternatíva bolo zvolené VZN prijaté miestnym zastupiteľstvom Mestskej časti Bratislava – Staré Mesto.

Z nášho malého výskumu vyplýva, že z 15 skúmaných všeobecne záväzných nariadení sa až **14 z nich kampani pred miestnym referendom venuje**, aj keď len **veľmi stručne**. Výnimkou je mesto Košice, v prípade ktorého v príslušnom VZN, upravujúcom podrobnosti o organizácii miestneho referenda, o kampani, ktorá by pred konaním miestneho referenda mala prebiehať, nie je žiadna zmienka.

Z **formálneho hľadiska** sú kampani pred referendom venované buď (1) osobitné ustanovenia nachádzajúce sa na konci dotknutého všeobecne záväzného nariadenia alebo (2) ide o ustanovenia, ktoré sú súčasťou väčších celkov dotknutého VZN. V rámci prvej alternatívy ide o ustanovenia označené ako „*Kampaň pred referendom*“ (VZN miest Banská Bystrica, Nitra, Prešov či Považská Bystrica), „*Obmedzenia súvisiace s konaním referenda*“ (VZN miest Trnava, Prievidza, Spišská Nová Ves či Žilina) alebo ako „*Kampaň pred referendom a obmedzenia súvisiace s konaním referenda*“ (VZN mesta Nové Zámky). V prípade druhej alternatívy sú ustanovenia upravujúce kampaň súčasťou ustanovení riešiacich vyhlásenie referenda (VZN mesta Michalovce), prípravu referenda (VZN mesta Trenčín), poriadok v miestnosti v ktorej má prebiehať hlasovanie (VZN mesta Martin) či hlasovacie lístky (VZN mesta Zvolen). V bratislavskom prípade zas ide o ustanovenia označené nadpisom „*Spoločné ustanovenia*“.

Pokiaľ ide o obsah, analyzované všeobecne záväzné nariadenia upravujú v podstate len to, v akom čase už nie je možné kampaň pred referendom viesť. Používajúc terminológiu volebného práva *stricto sensu* sa tak dá konštatovať, že skúmané VZN sa zameriavajú len na **moratórium na vedenie kampane pred miestnym referendom**. Vo väčšine zo skúmaných prípadov má moratórium len **časový aspekt**, no pri niektorých mestách ide aj o **zákaz viesť kampaň v určitom priestore**.

Čo sa týka časového aspektu, niektoré zo skúmaných všeobecne záväzných nariadení výslovne ustanovujú, že **kampaň je možné viesť od prijatia uznesenia mestského zastupiteľstva o vyhlásení miestneho referenda**, prípadne od nadobudnutia jeho účinnosti (napr. VZN miest Banská Bystrica, Nitra, Nové Zámky, Považská Bystrica či Prešov a mestskej časti Bratislava – Staré Mesto). Skúmané všeobecne záväzné nariadenia určujú aj to, **dokedy je možné volebnú kampaň viesť**. V niektorých prípadoch sa moratórium začína **48 hodín pred začiatkom miestneho referenda** (napr. VZN miest Nitra, Považská Bystrica a Žilina či mestskej časti Bratislava – Staré Mesto), v iných zas platí **len počas konania miestneho referenda** (napr. VZN miest Nové Zámky, Trenčín, Trnava či Zvolen). Skúmané všeobecne záväzné nariadenia pritom spravidla predpokladajú konanie miestneho referenda v sobotu v čase od 07:00 hod. do 20:00 alebo 22:00 hod.

Zákaz vedenia kampane len počas konania referenda z povahy veci vyplýva napríklad aj zo všeobecne

⁴⁴ Zhodne napr. aj TEKELI, J. – HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár, s. 438.

⁴⁵ Pri určení najľudnatejších miest bolo vychádzané z údajov z roku 2017 zverejnených na portáli Obce Slovenskej republiky. Všetky spracované VZN sú uvedené v záverečnom zozname použitých právnych aktov.

⁴⁶ Mesto Poprad, ktoré v štatistikách figuruje na desiatej priečke, bolo nahradené mestom Spišská Nová Ves (16. najväčšie mesto). Dôvodom bolo to, že mestské zastupiteľstvo v Poprade doposiaľ neprijalo VZN upravujúce podrobnosti o organizácii miestneho referenda. Uvedené autorovi potvrdila aj príslušná pracovníčka mestského úradu v Poprade.

⁴⁷ Porovnaj DOMIN, M.: Ústavnoprávne východiská priamej demokracie na obecnej úrovni.

záväzného nariadenia mesta Martin, aj keď relevantné ustanovenie žiadny časový údaj neuvádza. Ustanovenie § 14 ods. 3 totiž uvádza len to, že „v miestnostiach konania referenda je neprípustné presvedčovanie o spôsobe hlasovania“. Opačný výklad, teda výklad, podľa ktorého by zákaz nemal platiť len počas hlasovania, by viedol k absurdným záverom. Zákaz vedenia kampane v miestnostiach, kde sa koná referendum, je totiž v dlhšom časovom úseku pred jeho konaním, napríklad 48 hodín pred dňom konania referenda, prakticky ťažko predstaviteľný.

V prípade existencie aj miestneho obmedzenia niektoré zo skúmaných všeobecne záväzných nariadení ustanovujú, že **kampaň nie je možné viesť v miestnostiach**, v ktorých prebieha hlasovanie, resp. v miestnostiach ktorých sídli okrskové komisie pre miestne referendum (napr. už spomínané VZN mesta Martin). Iné VZN ochrannú zónu rozlišujú aj na **bezprostredné okolie**. Presnou vzdialenosťou toto bezprostredné okolie vymedzujú VZN miest Nové Zámky, Trenčín či Zvolen (všetky uvedené 100 m), ale aj VZN mesta Michalovce (150 m). Naopak, VZN miest Prešov, Prievidza či Trnava bezprostredné okolie presnejšie nevymedzujú.

Niektoré zo skúmaných všeobecne záväzných nariadení venujú pozornosť aj **vymedzeniu pojmu „kampaň“**, aj keď nie v podobe (formálnej) legálnej definície. Obsah predmetného pojmu demonštratívny spôsobom charakterizujú v rámci ustanovení zakazujúcich vedenie volebnej kampane v určitom čase resp. v určitom priestore. Časť zo skúmaných všeobecne záväzných nariadení však pojem „volebná kampaň“ vôbec nepoužíva, pričom namiesto neho pracuje len so slovným spojením „presvedčanie za určitý spôsob hlasovania“ (napr. VZN miest Martin, Prievidza, Spišská Nová Ves, Trenčín, Trnava či Zvolen).⁴⁸ Všeobecne záväzné nariadenie mesta Michalovce, naopak, pracuje s pojmom „agitácia“, teda upravuje agitáciu „za podporu či nepodporu otázky, o ktorej sa bude hlasovať“ (čl. II ods. 5). Pokiaľ ide o samotný obsah kampane, presvedčovania či agitácie, niektoré zo skúmaných všeobecne záväzných nariadení uvádzajú, v rámci ustanovených zákazov, aj demonštratívny výpočet foriem, prostredníctvom ktorých je kampaň, presvedčovanie či agitáciu možné robiť. Ide o presvedčovanie slovom, písmom, zvukom či obrazom, pričom neraz sa dodáva, že má ísť o činnosť realizovanú najmä prostredníctvom „informačných prostriedkov“ (napr. VZN miest Nitra, Považská Bystrica či Žilina).

Z uvedenej stručnej analýzy vybraných všeobecne záväzných nariadení je zjavné, že rozsah aspektov kampane pred miestnym referendom, ktoré boli v pozornosti obcí (miest) pri tvorbe dotknutých VZN, je skutočne veľmi úzky. Absentuje, okrem iného, najmä vymedzenie subjektov kampane, čiže určenie toho, kto môže alebo naopak nemôže kampaň pred referendom viesť. Pripomíname, že v prípade volebnej kampane *stricto sensu* je okruh subjektov vedúcich kampaň zákonom určený, a to pomerne úzko.⁴⁹ Analyzované všeobecné záväzné nariadenia rovnako neupravujú žiadne podrobnosti o konkrétnych spôsoboch, akými by bolo možné (alebo bolo zakázané) kampaň pred miestnym referendom viesť, s výnimkou určenia formy (slovo, písmo, zvuk či obraz). Taktiež absentuje riešenie otázky financovania kampane pred referendom, prípadne aj možných limitov na výdavky, ktoré by subjekty vedúce kampaň pred miestnym referendom mohli na jej vedenie vynaložiť. Aj v tomto prípade ide o otázku, ktorú zákon pri volebnej kampani v pravom zmysle slova rieši.⁵⁰

4. ZÁKONNÁ ÚPRAVA KAMPANE PRED MIESTNYM REFERENDOM *DE LEGE FERENDA*

Čl. 99 V predchádzajúcej časti príspevku sme si na vybranej vzorke obcí (miest) ukázali, že kampaň pred miestnym referendom síce predmetom všeobecne záväzných nariadení je, no rozsah jej úpravy je značne úzky. Druhým podstatným záverom je to, že aj napriek skutočnosti, že v prípade niektorých všeobecne záväzných nariadení nachádzame podobnosti, dokonca až doslovne rovnaké vety, vo všeobecnosti možno konštatovať, že úprava kampane je v rámci skúmanej vzorky odlišná. To, či je v niektorých obciach (mestách) možné viesť kampaň len do 48 hodín pred začiatkom miestneho referenda alebo až do samotného začiatku hlasovania totiž nemožno považovať za rozdiel, ktorý by mal zanedbateľný charakter. Aj vzhľadom na uvedené sa teda možno prikloniť k záveru, že **kampaň pred referendom by, aspoň v minimálnej miere, mala byť predmetom zákonnej úpravy**, čo by prinieslo predovšetkým zjednotenie pravidiel jej vedenia. Samozrejme, rešpektujúc autonómiu, ktorú územná samospráva ako podstatná náležitosť demokratického právneho štátu⁵¹ do značnej miery má mať, by úprava ďalších podrobností aj naďalej zostala na všeobecne záväzných nariadeniach konkrétnych obcí. Nasledujúce riadky príspevku sú preto venované úvahám *de lege ferenda*, teda úvahám o tom, ako by (potenciálna) budúca zákonná úprava kampane pred miestnym referendom mohla vyzerať, resp. čo by mohla obsahovať.

Pokiaľ ide o **formálne hľadisko**, do úvahy prichádzajú dve základné riešenia. Úprava kampane pred miestnym referendom by mohla byť súčasťou zákona o obecnom zriadení alebo by mohla tvoriť samostatný

⁴⁸ Z jazykového hľadiska stojí za zmienku skutočnosť, že niektoré VZN hovoria o presvedčovaní „za“ určitý spôsob hlasovania, iné o presvedčovaní „na“ určitý spôsob hlasovania a ďalšie zas o presvedčovaní „o“ určitý spôsob hlasovania.

⁴⁹ Porovnaj najmä § 2 ods. 1 a 3 zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o volebnej kampani“).

⁵⁰ V prípade volieb do orgánov samosprávy obcí ide o ustanovenia § 6 a § 7 zákona o volebnej kampani.

⁵¹ Porovnaj aj GIBA, M. a kol.: Ústavné právo, s. 338.

(osobitný) zákon. V prípade druhej alternatívy existujú hneď viaceré „subalternatívy“.⁵² Mohlo by ísť o úplne samostatný zákon, resp. o zákon upravujúci spoločne kampaň tak pred miestnym referendum ako aj pred referendum na území samosprávneho kraja, alebo by mohlo ísť o doplnenie už existujúceho zákona o volebnej kampani. Prikláňame sa skôr k druhému z načrtnutých riešení, pričom v takomto prípade by bolo potrebné riešiť aj otázku aplikácie ustanovení zákona o volebnej kampani na celoštátne referendum predpokladané v druhom oddieli piatej hlavy Ústavy. To, či je zákon o volebnej kampani (v jeho súčasnom znení) aplikovateľný aj na toto referendum, je totiž viac než sporné.⁵³

Čo sa týka **obsahu** potenciálnej zákonnej úpravy kampane pred referendum, tu by bolo potrebné nájsť primeranú rovnováhu. Zákonná úprava by na jednej strane mala byť zmysluplná a teda aj dostatočne konkretizovaná, avšak, na strane druhej, nemala byť príliš podrobná a rigidná. V opačnom prípade by sa totiž v konečnom dôsledku mohla v praxi ukázať ako nefunkčná či neefektívna. Ako vhodné sa preto javí upraviť alebo zväziť úpravu prinajmenšom štyroch oblasti: (1) vymedzenie (pojmu) kampane pred miestnym referendum, (2) určenie subjektov kampane, (3) určenie času jej vedenia a (4) určenie spôsobov jej vedenia. Inšpiráciu pritom možno hľadať, prirodzene, v súčasnom znení už neraz spomínaného zákona o volebnej kampani.

Za najpodstatnejší aspekt kampane pred miestnym referendum, ktorý by mal byť v potenciálnej zákonnej úprave určite obsiahnutý, je čas vedenia kampane. Všetky skúmané všeobecne záväzné nariadenia totiž práve časovej otázke venujú pozornosť, a to predovšetkým v tom zmysle, že určujú **začiatok moratória, čiže začiatok časového obdobia, počas ktorého už nie je možné kampaň spojenú s miestnym referendum viesť**. Máme za to, že práve táto otázka by mala byť predmetom novej zákonnej úpravy. V súčasnosti je inštitút volebného moratória, spájaný s voľbami *stricto sensu*, síce často spochybňovaný,⁵⁴ najmä s odkazom na zbytočnosť či nespôsobilosť orgánov verejnej moci zabezpečiť jeho dodržiavanie, no aj napriek tomu má svoj význam. K účelu, ktorý by malo moratórium plniť, sa v minulosti vyjadril aj Ústavný súd. Aj keď išlo o moratórium spojené s voľbami v presnom zmysle slova, jeho závery sú do určitej miery aplikovateľné aj na moratórium týkajúce sa kampane pred referendum, vrátane toho miestneho. Ústavný súd konštatoval že účelom moratória je relatívne upokojenie vyhrotenej atmosféry pred voľbami a zabránenie šíreniu takých náhlych informácií o kandidátoch, na ktoré už nemožno vo volebnej kampani riadne reagovať.⁵⁵ V prípade moratória pred miestnym referendum možno jeho zmysel vidieť potom v tom, že v čase tesne pred samotným hlasovaním je vhodné upokojenie (vyhrotenej) atmosféry a vytvorenie určitého časového priestoru pre obyvateľov obce na slobodné rozhodnutie sa akým spôsobom budú v referende hlasovať. Pokiaľ ide o konkrétnu dĺžku moratória, resp. to, kedy by malo začať, celkom určite by malo platiť prinajmenšom v deň konania miestneho referenda. Berúc do úvahy aj úpravu obsiahnutú v zákone o volebnej kampani,⁵⁶ ako primerané sa javí určiť začiatok moratória **48 hodín** pred dňom konania miestneho referenda, prípadne pred jeho začiatkom.⁵⁷

V súvislosti s časovým aspektom kampane pred miestnym referendum si možno položiť otázku, či by potenciálna zákonná úprava mala výslovne určovať aj to, kedy má (môže) kampaň začať. Ako najvhodnejší okamih sa javí napríklad prijatie uznesenia obecného zastupiteľstva o vyhlásení referenda. Faktom však je, že zákaz vedenia kampane pred prijatím dotknutého uznesenia, ktorý by z takejto normy bol *a contrario* vyvoditeľný, by nemal väčší význam bez úpravy ďalších aspektov kampane, napríklad jej financovania, osobitne limitov výdavkov, ktoré by subjekty vedúce kampaň na jej vedenie mohli vynaložiť.⁵⁸ Podrobná úprava financovania kampane pred miestnym referendum, na rozdiel od volebnej kampane *stricto sensu*, sa však nejaví ako nevyhnutná.

Ďalšou relevantnou otázkou, ktorú treba pri úvahách o zákonnej úprave kampane pred miestnym referendum zväziť, sú subjekty. Otázne je, či je potrebné alebo vhodné zákonom stanoviť to, **ktoré subjekty môžu kampaň pred miestnym referendum viesť** tak, ako je to aj v prípade volieb v presnom zmysle slova. Ak by zákon takúto úpravu obsahoval, opäť by sme z nej mohli, za pomoci *argumentum a contrario*, vyvodiť, že iné subjekty kampaň viesť nebudú môcť. Ak by sme o takejto úprave skutočne uvažovali, subjektami s oprávnením viesť

⁵² Inou alternatívou by mohla byť aj komplexná úprava všetkých aspektov spojených so všetkým druhmi referenda. V takomto prípade by došlo (aj) k vypusteniu zákonnej úpravy celoštátneho referenda zo zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva. Pre podobný návrh pozri napr. OROSZ, L. – MOLEK, P. – SVÁK, J. – ŠIMÍČEK, V.: Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike, s. 293.

⁵³ Pre podrobnosti pozri napr. DOMIN, M.: Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani. Komentár, s. 23 a nasl.

⁵⁴ Ku kritike volebného moratória *stricto sensu* pozri napr. MAJERČÁK, T.: Obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie vo volebnej kampani, s. 130 a nasl. V súvislosti s pripravovanou novelou zákona o volebnej kampani sa niektorí politici dokonca nechali počuť, že volebné moratórium by malo byť zrušené úplne. Porovnaj O. Dostál navrhuje v pripomienke zrušiť moratórium na volebnú kampaň.

⁵⁵ Porovnaj uznesenie Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 38/2014 z 18. februára 2015.

⁵⁶ Porovnaj § 2 ods. 2 zákona o volebnej kampani.

⁵⁷ V prípade prvej možnosti by moratórium začínalo už o polnoci zo stredy na štvrtok, v prípade tej druhej až vo štvrtok o 07:00 hod. V oboch prípadoch predpokladáme, že hlasovanie v miestnom referende by začínalo v sobotu o 07:00 hod.

⁵⁸ Načrtnutú úpravu nachádzame aj v zákone o volebnej kampani. Porovnaj § 2 ods. 2 v spojení s napr. § 6 ods. 4 zákona o volebnej kampani.

volebnú kampaň by mohli byť napríklad politické strany zastúpené v dotknutom obecnom zastupiteľstve, jeho poslanci bez politickej príslušnosti (tzv. nezávislí poslanci) či petičný výbor, ak by išlo o referendum vyhlásené na základe petície. Otáznym by však zostávalo napríklad to, či by vedenie kampane malo byť umožnené aj iným osobám, napríklad v podobe evidovaných tretích strán tak, ako to predpokladalo pôvodné znenie zákona o volebnej kampani.⁵⁹ Možno sa však prikloniť skôr k záveru, že výslovné určenie subjektov vedúcich kampaň pred miestnym referendom by nebolo nevyhnutné. Opak by platil najmä v prípade, ak by našim zámerom bolo nastaviť aj podrobné pravidlá financovania kampane. Ako však už bolo načrtnuté, to sa v prípade kampane pred miestnym referendom nezdá ako nevyhnutné.

A napokon, uvažovať by sa malo aj o úprave **spôsobov, akými by bolo možné, či naopak nebolo možné, kampaň pred miestnym referendom viesť**. S načrtnutou otázkou sa spája aj to, či by zákonná úprava mala pojem „kampaň pred miestnym referendom“ aj definovať. Z dôvodov právnej istoty by nebolo zlé, ak by potenciálna zákonná úprava obsahovala aspoň demonštratívny výpočet toho, ako sa kampaň môže viesť, resp. čo vlastne za kampaň treba považovať. Ak by totiž zákon jej vedenie v určitom čase už zakazoval, bez aspoň „náznaku“ jej vymedzenia by mohla byť reálna vykonateľnosť zákonnej úpravy nízka.

Čo sa týka konkrétnych spôsobov vedenia kampane pred miestnym referendom, vychádzajúc zo znenia zákona o volebnej kampani by sa dalo uvažovať nad povinnosťou obcí určiť miesta, kde by bolo možné vylepovať plagáty presvedčujúce za určitý spôsob hlasovania. Ďalšou možnosťou by mohlo byť stanovenie aspoň základných princípov pre vedenie kampane, najmä princípu rovného prístupu. Zákon by napríklad mohol vytvoriť možnosť pre vedenie kampane aj v obecnej televízii či v obecnom rozhlase (čo by sa, isteže, týkalo prakticky skôr väčších miest), avšak s tým, že by prístup do vysielania bol založený na princípe rovnosti. Samozrejme, takáto úprava by vyžadovala aj precíziu subjektov, ktoré by takýmto spôsobom mohli volebnú kampaň viesť. Ako azda najvhodnejšie sa však javí, aj so zreteľom na možnosti legislatívnej techniky, zamerať sa skôr na neprípustné možnosti vedenia kampane.

Na predchádzajúcich riadkoch boli uvedené len základné náčrty toho, čo by mohla potenciálna zákonná úprava kampane pred miestnym referendom obsahovať. Nie je vylúčené, že by napokon, po širšej odbornej debaťe, jej súčasťou boli aj ďalšie aspekty kampane. Na úplný záver sa ešte žiada dodať, že existencia (aspoň minimálnej) zákonnej úpravy kampane pred miestnym referendom by priniesla aj tú výhodu, že by tým došlo k vytvoreniu efektívnejšieho priestoru pre sankcionovanie porušenia pravidiel kampane. Je totiž rozdiel, či základné aspekty kampane upravuje len všeobecne záväzné nariadenie, alebo či ide o zákon, čiže primárny právny akt, ktorým by sa bez akýchkoľvek pochybností mohli ustanoviť napríklad aj skutkové podstaty správnych deliktov (spočívajúce v porušení pravidiel kampane).

Použitá literatúra:

- ALMAN, T.: Miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov obce ako formy priamej demokracie. In: *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, s. 81 – 90.
- DOMIN, M.: Ústavnoprávne východiská priamej demokracie na obecnej úrovni. In: *Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 12 – 19.
- DOMIN, M.: Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani. Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019.
- GIBA, M. a kol.: Ústavné právo. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019.
- HORVÁTH, P.: Miestne referendum ako nástroj demokracie – skutočná demokracia? In: *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, s. 71 – 80.
- KRUNKOVÁ, A.: Vývojové etapy miestneho referenda v Slovenskej republike. In: *Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 29 – 34.
- MAJERČÁK, T.: Obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie vo volebnej kampani. In: MAJERČÁK, T. (ed.): *Sloboda prejavu a jej limity – IV. ústavné dni*. Košice : UJPŠ, 2016, s. 123 – 137.
- OROSZ, L. – MOLEK, P. – SVÁK, J. – ŠIMÍČEK, V.: *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. Bratislava : C. H. Beck, 2016.
- OROSZ, L.: Sloboda prejavu vo volebnej kampani. In: MAJERČÁK, T. (ed.): *Sloboda prejavu a jej limity – IV. ústavné dni*. Košice : UJPŠ, 2016, s. 101 – 112.
- TEKELI, J. – HOFFMANN, M.: *Zákon o obecnom zriadení*. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014.
- TRELLOVÁ, L.: *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018.

Použitie právne akty:

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

⁵⁹ Porovnaj § 8 pôvodného znenia zákona o volebnej kampani.

Zákon Slovenskej národnej rady č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov.

Zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov.

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Banská Bystrica č. 14/2010, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o organizácii miestneho referenda.

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Košice č. 162 z r. 2015 o organizácii referenda mesta Košice.

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Martin č. 85 z r. 2014, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o organizácii miestneho referenda na území mesta Martin v znení dodatku č. 1.

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Michalovce č. 120/2009 o miestnom referende.

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Nitra č. 3/2010 o spôsobe vykonania miestneho referenda.

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Nové Zámky č. 3/2018 o organizácii miestneho referenda na území mesta Nové Zámky.

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Považská Bystrica č. 8/2011 o organizácii miestneho referenda.

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Prešov č. 2/2019 o podrobnostiach organizácie miestneho referenda a zhromaždeniach obyvateľov mesta Prešov.

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Prievidza č. 110/2011 o organizácii miestneho referenda.

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Spišská Nová Ves č. 1/2016 o organizácii miestneho referenda na území mesta Spišská Nová Ves.

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Trenčín č. 2/2009 o miestnom referende.

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Trnava č. 366 z r. 2010 o organizácii miestneho referenda.

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Zvolen č. 127 z r. 2010 o podmienkach vykonania miestneho referenda.

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Žilina z r. 2016 o organizácii miestneho referenda v meste Žilina.

Všeobecne záväzné nariadenie mestskej časti Bratislava – Staré Mesto č. 10/2018, ktorým sa ustanovujú podrobnosti o organizácii miestneho referenda.

Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 38/2014 z 18. februára 2015.

Nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021.

Ďalšie použité pramene:

Obce Slovenskej republiky. [online] [cit. 2021-11-03]. Dostupné na: <http://www.sodbtn.sk/obce/statistika_obce.php>.

O. Dostál navrhuje v pripomienke zrušiť moratórium na volebnú kampaň. [online] 3. jún 2021 [cit. 2021-11-03]. Dostupné na: <<https://www.teraz.sk/import/o-dostal-navrhuje-v-pripomienke-zrusi/553643-clanok.html>>.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Marek Domin, PhD.

marek.domin@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Katedra ústavného práva

Šafárikovo nám. č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

DIŠTANČNÉ ROKOVANIA OBECNÝCH ZASTUPITELSTIEV, PRÍSTUP VEREJNOSTI K INFORMÁCIÁM A S NIMI SPOJENÉ AKTUÁLNE VÝZVY

Ján Ivančík

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: Pandemic situation caused by spread of the coronavirus COVID-19 brought to the Slovak legal order also the possibility of distant municipal council meetings. This possibility is still not preferred by the lawgiver and in case of its use, more transparency is required in order to inform citizens on the proceedings, which were held online and it was not possible to visit them by public. This experience also raises several questions pro futuro. Will the distant form of municipal council meetings become a new standard in the future? If it is so, how shall the possibility of public interaction be? Even if it is not a new standard, wouldn't it be required to keep an increased form of transparency and information of the public also for future cases?

Abstrakt: Pandemická situácia spojená so šírením vírusu COVID-19 okrem iného priniesla do slovenského právneho poriadku aj možnosť dištančných rokovaní na obecnej úrovni. Táto možnosť zákonodarcom stále nie je preferovaná, avšak v prípade jej využitia sa počíta so zvýšenou mierou transparentnosti, za účelom lepšieho informovania občanov o priebehu rokovaní obecných zastupiteľstiev, ktorých sa nemohli fyzicky zúčastniť. Táto skúsenosť však zároveň poskytuje viacero otázok smerom do budúcnosti. Je dištančná forma rokovaní budúcim štandardom? Ak áno, ako by mala byť zabezpečená možnosť participácie verejnosti na online rokovaníach obecného zastupiteľstva? A aj v prípade, ak nejde o nastupujúci štandard, nemal by byť zvýšený štandard informovania verejnosti zachovaný aj *pro futuro*?

Keywords: municipal council meeting, access to information, public participation, COVID-19

Kľúčové slová: rokovanie obecného zastupiteľstva, prístup k informáciám, participácia verejnosti, COVID-19

1. ÚVOD

Zvýšené zdravotné riziko počas šírenia epidémie ovplyvnilo prakticky každú oblasť bežného života, pričom jeho dopady sú azda najcitlivejšie v oblastiach, kde dochádza k stretnutiu viacerých osôb. Výnimkou nie sú ani rokovania obecných zastupiteľstiev. Pri nich je jednak potrebné postupovať tak, aby bola v čo najväčšej miere zabezpečená ochrana zdravia osôb, ktoré na nich nevyhnutne participujú, avšak do popredia sa dostáva aj otázka verejnej kontroly a možnosti participácie verejnosti.

V tomto krátkom príspevku budeme analyzovať faktický stav s ohľadom na realizáciu rokovaní obecných zastupiteľstiev dištančnou formou, skúsenosti z toho plynúce a tiež poučenia *pro futuro*.

Naším cieľom nie je vyčerpávajúco pokryť tému, ale skôr na základe faktických skúseností posúdiť možné prístupy k dištančným rokovaniam obecných zastupiteľstiev. Ide teda najmä o identifikáciu dobrej praxe a poukaz na jej možné budúce využitie.

Trend presunu do online priestoru je, zdá sa, minimálne na najbližšie obdobie nevyhnutný, a preto je dôležité, aby boli rokovania samosprávnych orgánov realizované s čo najväčším zapojením verejnosti. Uvedené platí jednak s ohľadom na potrebu verejnej kontroly, ale tiež na efektívnejšie spravovanie vecí verejných tak, aby na lokálnej úrovni bola zabezpečená čo najväčšia spätná väzba medzi zastupiteľskými orgánmi a samotnými obyvateľmi.

2. "PANDEMICKÉ" SKÚSENOSTI S DIŠTANČNÝMI ROKOVANIAM I OBECNÝCH ZASTUPITELSTIEV

Možnosť realizácie rokovaní obecných zastupiteľstiev dištančnou formou bola pomerne široko diskutovaná téma už istý čas pred prepuknutím pandémie spôsobenej šírením koronavírusu COVID-19. V niektorých obciach sa prax dištančného hlasovania, resp. hlasovania "per rollam" dokonca uplatňovala už pred aprílom 2020,⁶⁰ kedy

⁶⁰ Pri náhodnom rešerši rokovacích poriadkov slovenských obcí sme identifikovali viacero prípadov inkorporovania možnosti hlasovania *per rollam*. Poukázať možno napríklad na obec Belá alebo Vrakúň. Dostupné online na: https://www.bela.sk/download_file_f.php?id=1036090 alebo http://www.vrakun.sk/images/dokumenty/zapisnice/Zapisnica_z_hlasovania_per_rollam_01-06-2018.pdf, [online, navštívené dňa 15. novembra 2021].

Porovnaj tiež s: ULAHER, J.: Hlasovanie obecného zastupiteľstva *per rollam*.

nadobudol účinnosť zákon č. 73/2020 Z. z. ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v pôsobnosti Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v súvislosti s ochorením COVID-19. Týmto predpisom bola do zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení ("zákon o obecnom zriadení") vložená možnosť realizácie rokovania obecného zastupiteľstva dištančným spôsobom, prípadne možnosť prijať uznesenia formou hlasovania cez vzdialený prístup. Domnievame sa, že pred účinnosťou tohto predpisu, prípadne mimo jeho rozsahovú pôsobnosť bola a aj je realizácia rokovania obecného zastupiteľstva dištančnou formou nezákonná.⁶¹

Práve v dôsledku pandémie a opatrení prijímaných na zamedzenie jej šírenia sa však potreba možnosti realizácie rokovania obecných zastupiteľstiev dostala do popredia, a to v celoslovenskom rozsahu. Obecné zastupiteľstvá boli na dlhý čas ochromené zákazom vychádzania a aj za predpokladu možnosti realizovať rokovanie obecného zastupiteľstva prezenčne pretrvávala obava o epidemiologické následky takéhoto konania. Z uvedeného dôvodu samosprávy, resp. ich záujmová sféra žiadali legislatívnu úpravu, umožňujúcu realizáciu rokovaní obecného zastupiteľstva v dištančnej forme a tiež možnosť hlasovania *per rollam*.⁶² Výsledkom uvedených snáh bolo zavedenie vyššie opísanej právnej úpravy, ktorá je v súčasnosti obsiahnutá medzi prechodnými ustanoveniami ako § 30f zákona o obecnom zriadení.

Prechodná "pandemická" právna úprava umožňuje realizovanie rokovania obecného zastupiteľstva počas krízovej situácie *"prostredníctvom videokonferencie alebo inými prostriedkami komunikačnej technológie. Z rokovania obecného zastupiteľstva podľa prvej vety obec vyhotoví obrazovo-zvukový alebo zvukový záznam, ktorý do 48 hodín po ukončení rokovania zverejní na webovom sídle obce, ak ho má zriadené, a do piatich dní po ukončení rokovania v podobe zápisnice na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce, ak ho má zriadené."*⁶³

Pokiaľ počas krízovej situácie nastane stav, ktorý pre svoju výnimočnosť a vážne dôvody neumožňuje realizovať rokovanie obecného zastupiteľstva ani prezenčne, ani dištančnou formou, môže obecné zastupiteľstvo prijať *"uznesenie korešpondenčným hlasovaním v listinnej podobe alebo hlasovaním prostredníctvom elektronických prostriedkov s použitím e-mailových adries poslancov, ktoré boli na tento účel preukázateľne oznámené, ak sa má hlasovanie uskutočniť prostredníctvom elektronickej pošty."*⁶⁴ Takouto formou je ale možné prijať iba uznesenie i.) vo veciach bezprostredne súvisiacich so zabezpečením opatrení na riešenie krízovej situácie a ii.)

vo veciach, ktoré z dôvodu hrozacej škody neznesú odklad. Zákon zároveň v §30f ods. 4 taxatívne stanovuje aj negatívnu enumeráciu vecí, o ktorých *per rollam* nie je možné hlasovať.

Vzhľadom na prijatý núdzový stav a zavedené hygienické a protiepidemiologické opatrenia počas roka 2020 a 2021 využili možnosť rokovania obecného zastupiteľstva prostredníctvom videokonferencie a iných prostriedkov komunikačnej technológie početné samosprávy. Nakoľko táto možnosť a prípadné hlasovanie o uzneseniach *per rollam* od počiatku vyvolávali v občianskej spoločnosti i v odbornej verejnosti značnú mieru znepokojenia,⁶⁵ ide o skúsenosti, ktoré môžu byť prakticky využiteľné aj do budúcnosti.

Otázka "digitálnej" samosprávy totiž nepochybne bude aktuálna čím ďalej, tým viac, a to aj mimo prostredia ovplyvneného pandemiou. Takéto riešenie totiž na jednej strane umožňuje prístup k rokovaniam obecného zastupiteľstva bez nutnosti fyzickej účasti, čo teoreticky môže znamenať zapojenie samosprávnych poslancov, ktorí by za iných okolností nemohli byť prítomní (napr. zo zdravotných, pracovných alebo iných dôvodov) a zároveň dáva šancu na širší prístup k informáciám pre verejnosť. To všetko ale platí iba za predpokladu správnej aplikácie. V praxi vyvoláva pochybnosti práve opačný možný prístup, a to najmä pri hlasovaniach *per rollam*.

Ako sme už naznačili, naše ďalšie úvahy budeme ilustrovať na reálnych prípadoch z praxe, na ktorých budeme hľadať inšpiráciu a podnety pre riešenia *pro futuro*, a to tak pozitívne, ako aj negatívne.

V prvom rade je potrebné ako neprijateľnú ohodnotiť aplikačnú prax, ktorá vylúči účasť verejnosti na rokovaní bez toho, aby došlo k vyhláseniu rokovania za neverejné podľa §12 ods. 8 zákona o obecnom zriadení.⁶⁶ V prípade zhoršenej pandemickej situácie je povinnosťou mesta riadiť sa príslušnými hygienickými a protipandemickými opatreniami a zabezpečiť rokovanie tak, ako to vyžadujú platné pravidlá.

V prípade, ak sa samospráva rozhodne riešiť rokovanie formou dištančných prostriedkov, minimálny štandard stanovuje už citované ustanovenie §30f zákona o obecnom zriadení. Z podstaty veci je pri online rokovaní obecného zastupiteľstva obmedzený prístup verejnosti k participácii na takýchto rokovaníach. Minimálnym štandardom je preto vyhotovenie obrazovo-zvukového záznamu, ktorý do 48 hodín od skončenia rokovania obec zverejní na svojom webovom sídle.

⁶¹ Pre viac pozri: IVANČÍK, J.: Dištančné formy hlasovania obecného zastupiteľstva a samosprávne výzvy spojené s naliehavým verejným záujmom.

⁶² Pozri napr.: <https://www.zmos.sk/zmos-predisiel-krizovym-situaciám-opat-je-mozne-elektronicke-rokovanie-zastupitelstiev--oznam/mid/405616/>.html [online, navštívené dňa 21. novembra 2021].

⁶³ § 30f ods. 2 zákona o obecnom zriadení.

⁶⁴ § 30f ods. 3 zákona o obecnom zriadení.

⁶⁵ Pozri napr. SLOBODA, D.: Samospráva „per rollam“?.

⁶⁶ Takúto prax zaviedol mestský úrad v Ružomberku začiatkom roka 2020, keď vydal opatrenie zakazujúce účasť verejnosti na rokovaníach mestského zastupiteľstva. Pre viac pozri: KRAVČÁK, P.: Čo s mestským zastupiteľstvom? Bude v Bielom Potoku.

Krok vpred v prospech transparentnosti je umožnenie sledovania rokovania "naživo", teda v reálnom čase a následné zverejnenie záznamu.⁶⁷ Aplikácia prax však ukazuje, že proaktívne transparentný prístup môže zájsť aj ďalej. Príkladom je rokovací poriadok mesta Trenčín, ktorý počas trvania krízovej situácie spôsobenej ochorením COVID-19 umožňuje realizovať online zasadnutie formou videokonferencie prostredníctvom vybraného technologického komunikačného prostriedku, a to s možnosťou alebo bez možnosti hlasovať prostredníctvom špeciálneho online hlasovacieho systému. V zmysle čl. 13 ods. 4 rokovacieho poriadku mesta Trenčín, platného od 10.3.2021 môže o vystúpenie na online zasadnutí požiadať aj obyvateľ mesta, ktorému po schválení vystúpenia zašle poverený zamestnanec mestského úradu link s pripojením. Pokiaľ to situácia umožňuje a predmetný obyvateľ mesta nemá možnosť pripojenia mimo priestorov mestského úradu, umožní mu mestský úrad prístup.⁶⁸

Takýto prístup zabezpečuje nielen širší prístup verejnosti k informáciám, ale tiež možnosť aktívnej participácie obyvateľov obce na rozhodovacích procesoch.⁶⁹ Napriek digitálnej forme rokovania, ktorá už z podstaty veci značne znižuje možnosť interakcie jednotlivých subjektov, tak zostáva zachovaný štandard prístupu verejnosti k participácii na samosprávnych otázkach v pomerne širokej miere.⁷⁰

Technologicky menej náročný spôsob formou možnosti zaslať podnet vopred, pred rokovaním zastupiteľstva, zvolilo ako riešenie napríklad mesto Handlová. Občania mohli zasielať svoje dotazy e-mailovou formou alebo fyzickou formou po zverejnení programu rokovania mestského zastupiteľstva.⁷¹ O výsledku prerokovania sa verejnosť v takomto prípade dozvie po samotnom rokovaní (v momente zverejnenia záznamu), v prípade, ak prebieha aj online prenos, tak v reálnom čase, ale bez možnosti ďalšej osobnej participácie. Mesto Prešov umožňuje v tomto smere možnosť podávania podnetov priebežne, prostredníctvom online formulára.⁷²

Ďalšiu formu riešenia poskytlo počas dištančných rokovaní mestského zastupiteľstva mesto Piešťany, ktoré v priestoroch mestského úradu zriadilo osobitnú miestnosť s osobitným počítačom a premietacím plátnom. Prostredníctvom tohto zariadenia bolo umožnené občanom vystúpiť v 5-minútových intervaloch, a to v osobitnom bode programu "Pripomienky a dopyty obyvateľov".⁷³

Aj tieto praktické prípady naznačujú, že riešenie umožnenia participácie verejnosti je viacero, a to od technicky náročnejších, ktoré zároveň umožňujú vyššiu mieru interakcie, až po technicky málo náročné. Na tomto mieste sa nám zároveň javí vhodné poukázať aj na obavy, ktoré sa vyskytli v súvislosti s umožnením participácie verejnosti na dištančných rokovaníach.

V prvom rade ide o obavy spojené s bezpečnosťou, najmä s ohľadom na možný únik informácií a narušenie priebehu rokovania. Uvedené riziká sú, samozrejme, reálne a je potrebné riešiť ich s plnou vážnosťou. Ako vhodné riešenie sa javí najmä používanie overených platforiem a zachovanie zásad bezpečnosti, ktoré ich producenti a distribútori odporúčajú.⁷⁴ Vylúčenie online prenosu, možnosti prihlásenia verejnosti (mimo poslancov obecného zastupiteľstva, starostu a zamestnancov obecného úradu zabezpečujúcich chod rokovania), prípadne zamedzenie šírenia záznamu z rokovania sa ale javí ako kontraproduktívne.⁷⁵ Je to tak najmä s ohľadom na skutočnosť, že záznam z tejto videokonferencie musí byť v zmysle zákonnej úpravy zverejnený, a to minimálne vo forme zvukového záznamu, pričom aj za prezenčného rokovania by bolo možné vyhotovovať z rokovania záznam a voľne ho šíriť. V tomto ohľade z nášho pohľadu závisí najmä od veľkosti a technických možností samosprávy, avšak účasť

⁶⁷ Takúto prax zaviedlo napríklad mesto Trnava, pre viac pozri: <https://www.trnava.sk/sk/aktualita/zasadnutie-mestskeho-zastupitelstva-bude-v-utorok-7-decembra-online> [online, navštívené dňa 18. novembra 2021], možnosť sledovať priebeh rokovania mestského zastupiteľstva "live" bola umožnená aj v Hlohovci, pozri: <https://www.hlohovec.sk/mestske-zastupitelstvo-bude-rokovat-online-oznam/mid/412855/> [online, navštívené dňa 18. novembra 2021].

⁶⁸ Pre viac pozri rokovací poriadok mesta Trenčín v znení novelizácii, účinný od 10.3.2021, dostupné na: https://trencin.sk/wp-content/uploads/2021/03/Rokovac%C3%AD-poriadok-MsZ-v-Tren%C4%BD%C3%ADne-%C3%BApln%C3%A9-znenie_od-10032021.pdf.

⁶⁹ Ako ukazujú aj parciálne výskumy, možnosť priameho zapojenia verejnosti v prípadoch prezenčnej realizácie rokovaní obecných zastupiteľstiev využíva väčšina samospráv: KRÁĽOVÁ, V.: Účasť verejnosti na zasadnutí obecného zastupiteľstva a jeho orgánov ako jedna z foriem priamej demokracie, s. 36.

⁷⁰ Zostáva tým zároveň zachované právo občanov na bezprostrednú kontrolu vecí verejných. Pre viac pozri napr.: VOLOCHOVÁ, J.: Iné formy účasti obyvateľov na samospráve obce, s. 4.

⁷¹ Vid'. [online, navštívené dňa 18. novembra 2021] dostupné na: <https://www.handlova.sk/novinka/19700/zastupitelstvo-bude-rokovat-online>.

⁷² Vid'. <https://egov.presov.sk/default.aspx?NavigationState=921:0:&F292003001=33> [online, navštívené dňa 18. novembra 2021].

⁷³ Vid'. [online, navštívené dňa 20. novembra 2021] dostupné na: <https://www.piestany.sk/aktuality/spravy-prioritne/rokovanie-zastupitelstva-bude-online-4347sk.html>.

⁷⁴ Pre viac pozri odporúčanie Národného centra kybernetickej bezpečnosti z 9. apríla 2020, [online, navštívené dňa 18. novembra 2021] dostupné na: <https://www.sk-cert.sk/sk/nckb-sk-cert-odporuca-vyhnut-sa-pouzivaniu-rizikovykh-platforiem-na-uskutocovanie-videohovorov/index.html>.

⁷⁵ Usmernenie a odporúčanie na organizovanie online rokovaní obecných zastupiteľstiev pre členské mestá a obce vydalo aj Združenie miest a obcí Slovenska, a to vo svojom Komunálnom spravodajcovi, č. 6/2020. V ňom okrem iného ZMOS odporúča, aby boli videokonferencie súkromné, bez zdieľaného odkazu na ne a s overovaním účastníkov.

verejnosti na dištančných rokovaníach by mala byť limitovaná iba v nevyhnutnej miere. Ochrana informácií prejednávanych na rokovaní v tomto smere nie je smerodajná.⁷⁶ Z nášho pohľadu je preto zároveň nepochopiteľné, prečo by mali byť rokovania obecných zastupiteľstiev (pokiaľ sa dejú formou videokonferencie) realizované v inej, ako verejnej forme. Podľa našich skúseností poskytujú všetky štandardné platformy na tento účel možnosť pridania účastníka bez oprávnenia vstupovať do priebehu videokonferencie bez toho, ak mu administrátor túto príležitosť neudelí.

3. NÁVRHY DE LEGE FERENDA

Pri koncipovaní úvah *de lege ferenda* sa s ohľadom na prístup verejnosti k informáciám a participáciu občanov na samosprávnych záležitostiach javí ako najvhodnejšie využívať dištančné formy rokovania obecných zastupiteľstiev iba v nevyhnutnej miere. Ako vyplýva aj z prieskumu, ktorý realizovalo Združenie miest a obcí Slovenska na vzorke 523 respondentov, väčšina samospráv (takmer 60%) nemá možnosť organizovať rokovanie zastupiteľstva formou videokonferencie. Základným nedostatkom v tomto smere je technické vybavenie, ale aj technická zdatnosť osôb participujúcich na príprave rokovaní.

Z uvedených dôvodov samosprávy pristupujú k dištančným rokovaniam tak, aby podľa možnosti spôsobili čo možno najmenej komplikácií, a tak výrazne limitujú prístup občanov k participácii. Na druhej strane sa táto forma rokovaní ukazuje ako vhodné riešenie počas období, keď nie je možná prezenčná realizácia.

Do budúcnosti si ako technologicky nenáročné riešenia vieme predstaviť zavedenie povinnosti samosprávy prijímať podnety aspoň pred samotným konaním rokovania, s tým, že tieto budú následne (podľa relevancie) zaradené do programu rokovania na prejednanie. Ako ideálne riešenie sa javí využívanie špecializovaného softwaru, ktorý umožní participáciu verejnosti aj počas samotného rokovania, a to či už formou umožnenia vystúpenia verejnosti alebo aspoň formou zasielania podnetov do "chatu".

Z prechodnej právnej úpravy, zameranej na preklopenia "pandemického" obdobia spôsobeného koronavírusom COVID-19 je však možné vziať si aj ponaučenia do bežného života.

Jedným z nich je povinnosť vyhotovovať a následne zverejňovať zvukový, či zvukovo-obrazový záznam z rokovania obecného zastupiteľstva. Domnievame sa, že pri súčasných technologických možnostiach by táto možnosť mala byť pre väčšie samosprávy záväzná aj pri prezenčných rokovaníach (ako vhodné členenie sa v tomto smere javí uloženie povinnosti mestám). Možnosť prístupu k priebehu rokovania aj po jeho skončení totiž vo výraznej miere zvyšuje transparentnosť samosprávy a umožňuje zvýšenú verejnú kontrolu. Už teraz pritom platí, že pokiaľ by obec bránila tretím osobám vo vyhotovení zvukového alebo obrazovo-zvukového záznamu, išlo by o porušenie základného práva na informácie.⁷⁷

Uvedené rovnako platí o zverejňovaní uznesení, ktoré by podľa našej mienky mali byť povinne zverejňované prostredníctvom webového sídla samosprávy, pokiaľ ním samospráva disponuje. V súčasnosti je v tomto ohľade inšpiratívne ustanovenie §30f ods. 5. Zverejňovanie uznesení je v súčasnosti ponechané do roviny dobrej praxe, pričom (nielen) v menších samosprávach sa k nim občania bez režimu žiadosti o sprístupnenie informácie často nedostanú. Prechodná zákonná regulácia pre hlasovanie *per rollam* v znení "*Prijaté uznesenie spolu s informáciou o menovitom hlasovaní poslancov o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch a o návrhu uznesenia zverejní obec na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce, ak ho má zriadené, najneskôr v najbližší pracovný deň nasledujúci po uskutočnení hlasovania*" je preto inšpiratívna aj pre budúcnosť.

4. ZÁVER

Z realizácie rokovaní obecných zastupiteľstiev dištančnou formou sa dá v mnohých smeroch poučiť. Aplikovaná prax totiž aj v tomto smere postupovala neraz nad rámec zákonom vyžadovaných povinností a vytvorila tak niekoľko spôsobov postupu dobrej praxe. Ako sa ukázalo, aj napriek zapojeniu video konferenčných prostriedkov je možné zachovať právo verejnosti na informácie, verejnú kontrolu a tiež rozmanité formy priamej participácie na procesoch.

Zároveň prechodná "pandemická" úprava počíta pri využití dištančných foriem so zvýšenou mierou transparentnosti, ktorá sa javí ako vhodná aj *pro futuro*. Je pochopiteľné, že pri jej potenciálnych budúcich legislatívnych zavádzaniach je potrebné brať do úvahy veľkosť a možnosti jednotlivých samospráv. V slovenských podmienkach sú totiž samosprávy mimoriadne fragmentované a niektoré dokážu vďaka svojim finančným možnostiam zabezpečovať iba základné fungovanie obce.

Použitá literatúra:

VOLOCHOVÁ, J.: Iné formy účasti obyvateľov na samospráve obce. In: *Ius et Administratio: Facultas Iuridica*

⁷⁶ Považujeme za potrebné poukázať aj na skutočnosť, že v skúmaných prípadoch ustupuje do úzadia aj element ochrany osobnosti a osobných údajov. Pozri napr.: WILFLING, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Problémy z praxe a rozhodnutia súdov, s. 81.

⁷⁷ Pozri napr. uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 57/00 zo dňa 26. apríla 2001.

Universitatis Ressoviensis : prawo konkurencji w procesie zmian : publikacja pokonferencyjna, 2018, č. 3
IVANČÍK, J.: Dištančné formy hlasovania obecného zastupiteľstva a samosprávne výzvy spojené s naliehavým verejným záujmom. In: COMENIUS časopis, 1/2020, Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave, s. 19-28.
KRÁĽOVÁ, V.: Účasť verejnosti na zasadnutí obecného zastupiteľstva a jeho orgánov ako jedna z foriem priamej demokracie. In: Mladá Veda, 2021, roč. 9, č. 1.
KRAVČÁK, P.: Čo s mestským zastupiteľstvom? Bude v Bielom Potoku. In: RK Magazín, [online, navštívené dňa: 16. novembra 2021], dostupné na: <https://rkmagazin.sk/co-s-mestskym-zastupitelstvom-bude-v-bielom-potoku/>.
SLOBODA, D.: Samospráva „per rollam Denník N, publikované 29. marca 2020 [online, navštívené dňa: 1.12.2021], dostupné na: Nebláznite! <https://dennikn.sk/blog/1828085/samosprava-per-rollam-neblaznite/>.
ULAHER, J.: Hlasovanie obecného zastupiteľstva per rollam. In: In: EPI. [online, navštívené dňa: 15. novembra 2021] dostupné na: <https://www.epi.sk/priklad-z-praxe/hlasovanie-obecneho-zastupitelstva-per-rollam.htm>.
WILFLING, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár. Problémy z praxe a rozhodnutia súdov. Pezinok: Via Iuris, 2012

Kontaktné údaje:

Mgr. Ján Ivančík
jan.ivancik@flaw.uniba.sk
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra rímskeho práva, kánonického a cirkevného práva
Šafárikovo námestie 6,
811 02 Bratislava
Slovenská republika

PARTICIPATÍVNE ROZPOČTOVANIE: ABSENCIA ZÁKONNEJ ÚPRAVY A DOTERAJŠIE SKÚSENOSTI SAMOSPRÁV NA SLOVENSKU⁷⁸

Daniel Klimovský

Univerzita Komenského v Bratislave, Filozofická fakulta

Abstract: Participatory budgeting (PB) is one of recent democratic innovations to support public involvement in public budgeting. Despite the fact that the first initiative leading to adoption of this innovation appeared in Slovakia ten years ago, this issue has not been regulated by law. Whilst a few NGOs in cooperation with representatives of relevant local governments were the main entrepreneurs in the field of PB during the first years of its use in Slovakia, the Office of Slovak Government Plenipotentiary for Civil Society Development have begun to support its use since 2017. Unsurprisingly, local governments in Slovakia have different experiences with its adoption and use, and even the models that these local governments have employed differ quite significantly from each other. The aim of this paper is to point out the strengths and weaknesses of missing legal regulation in the field of PB from the perspective of local governments or NGOs. A significant diversity in the adoption and use of this innovation is presented as one of the clear outcomes of the above-mentioned missing regulation, and three possible scenarios of further development in this field are offered in the conclusions.

Abstrakt: Participatívne rozpočtovanie je jednou z novších demokratických inovácií podporujúcich zapojenie verejnosti do procesov rozpočtovania verejných zdrojov. Napriek tomu, že prvá iniciatíva smerujúca k prijatiu tejto inovácie sa na Slovensku objavila už pred desiatimi rokmi, táto problematika nie je upravená žiadnym zákonom. Kým v prvých rokoch jeho využívania na Slovensku medzi hlavných presadzovateľov participatívneho rozpočtovania patrilo len niekoľko málo mimovládnych organizácií v spolupráci s predstaviteľmi dotknutých samospráv, od roku 2017 začal jeho zavádzanie a využívanie podporovať Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti. Nie je prekvapením, že samosprávy na Slovensku majú s jeho zavádzaním a používaním rôzne skúsenosti a dokonca aj modely, ktoré tieto samosprávy zaviedli do praxe, sa od seba výrazne líšia. Cieľom tohto príspevku je poukázať na silné a slabé stránky chýbajúcej zákonnej úpravy v oblasti participatívneho rozpočtovania z pohľadu samospráv a mimovládnych organizácií. Skôr spomínaná diverzita je prezentovaná ako jeden z následkov vyššie uvedenej absentujúcej zákonnej úpravy a v závere sú ponúkané tri možné scenáre ďalšieho vývoja v tejto oblasti

Keywords: participatory budgeting, local self-government, regional self-government, local generally binding regulation, local council resolution, A Charter of Good Participatory Budgeting

Kľúčové slová: participatívne rozpočtovanie, miestna samospráva, regionálna samospráva, všeobecne záväzné nariadenie (VZN), uznesenie zastupiteľstva, Charta dobrého participatívneho rozpočtovania

1. ÚVOD

Participatívne rozpočtovanie patrí medzi špecifické nástroje podporujúce vyššiu zaangažovanosť verejnosti v rozhodovacích procesoch, a to konkrétne v oblasti rozpočtovania verejných zdrojov. Z hľadiska povahy ide o participačný nástroj sui generis, pretože kvôli svojej komplexnosti vyžaduje na vlastnú realizáciu využitie celého radu ďalších participačných nástrojov⁷⁹. Okrem toho môžeme konštatovať, že participatívne rozpočtovanie je prejavom takzvanej politickej participácie. Pod týmto pojmom rozumieme všetky dobrovoľné aktivity jednotlivcov aj ich skupín so zámerom ovplyvniť priamo či nepriamo politické rozhodovanie na všetkých úrovniach politického systému, výber vládnucej elity, ciele a obsah verejných politik (čo zahŕňa aj súhlas či nesúhlas s predloženými alternatívami)⁸⁰.

Samotné participatívne rozpočtovanie definuje napríklad Svetová banka ako procesný nástroj, prostredníctvom ktorého sa členovia komunity priamo rozhodujú o tom, ako použiť časť verejného rozpočtu a v tomto kontexte ide o prvok priamej demokracie v rozpočtovaní⁸¹. Viacerí odborníci sa zhodujú, že

⁷⁸ Tento príspevok je jedným z výstupov výskumného projektu „Inovácie v rozpočtovaní miestnych samospráv na Slovensku“ (INLOGOB) podporeného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja grantom č. APVV-19-0108.

⁷⁹ KLIMOVSKÝ, D. a kol.: Participatívne rozpočtovanie (kontexty, modely a praktické skúsenosti).

⁸⁰ PLICHTOVÁ, J. – ŠESTÁKOVÁ, A. a kol.: Slovník participácie. Slovník základných pojmov participácie občanov a verejnosti v kontexte demokracie, s. 172.

⁸¹ SHAH, A. (ed.): Participatory Budgeting. Public Sector Governance and Accountability.

participatívne rozpočtovanie od bežného verejného rozpočtovania odlišuje splnenie viacerých kritérií súčasne: 1) zahŕňa otvorenú diskusiu o obmedzenej časti verejného rozpočtu; 2) je komplexným procesom, ktorý sa týka politicko-administratívnej jednotky s vlastnými volenými zástupcami so zverenými právomocami; 3) predstavuje opakovaný a pravidelný proces; 4) zahŕňa nejakú formu verejnej diskusie rozvíjanú v rámci špecifických osobných stretnutí; 5) jeho výstupy sú záväzné a dajú sa v nich jednoznačne určiť zodpovednostné vzťahy⁸². Je dôležité spomenúť, že zatiaľ čo participatívne rozpočtovanie je vnímané procesne, participatívnym rozpočtom je potom najmä výsledok špecifického postupu zapojenia verejnosti do rozhodovania o určitom objeme finančných prostriedkov, ktoré sú na tento účel určené, respektíve vyčlenené vedením samosprávy⁸³. Je to teda vlastne dokument, ktorý sa zostavuje vďaka niektorým procesom participatívneho rozpočtovania a ktorý zároveň určuje podobu a obsah niektorých ďalších procesov participatívneho rozpočtovania⁸⁴.

Tento príspevok je venovaný téme absentujúcej zákonnej úpravy participatívneho rozpočtovania a doterajším skúsenostiam slovenských samospráv s touto demokratickou inováciou v oblasti verejného rozpočtovania. Ukazuje sa, že absentujúca zákonná regulácia nie je zástupcami samospráv a zainteresovaných mimovládnych organizácií vnímaná negatívne, no zároveň si uvedomujú, že ide o jeden z rozhodujúcich determinantov diverzity v prístupoch samospráv k participatívnemu rozpočtovaniu.

2. AKTUÁLNY STAV POZNANIA NA SLOVENSKU A POUŽITÉ METÓDY

Systematickejší odborný záujem o fenomén participatívneho rozpočtovania je na Slovensku len nedávnou záležitosťou, čo sa prejavuje, okrem iného, v limitovanej ponuke metodík, usmernení či sprievodcov zameraných na túto demokratickú inováciu a jej zavádzanie a využívanie. Didaktické a metodologické usmernenie je možné nájsť predovšetkým v dokumentoch určených pre prax, ktoré boli publikované pod gesciou Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, alebo v publikáciách, ktoré boli spracované ako učebnice či učebné texty:

- všeobecné usmernenie k participatívnym mechanizmom⁸⁵,
- súvis participatívneho rozpočtovania s aktuálnymi konceptmi demokratického vládnutia⁸⁶;
- súvis participatívneho rozpočtovania so zapájaním verejnosti pri tvorbe verejných politík⁸⁷;
- súbor praktických otázok a odpovedí súvisiacich so zavádzaním a využívaním participatívneho rozpočtovania na Slovensku⁸⁸;
- učebnica zameraná na participatívne rozpočtovanie⁸⁹;
- metodika hodnotenia procesov participatívneho rozpočtovania⁹⁰;
- usmernenie k zavádzaniu témy participácie do výučby⁹¹;
- usmernenie k používaniu participatívneho rozpočtovania na školách⁹²;
- dosková hra pre pochopenie základných princípov participatívneho rozpočtovania⁹³.

Výskum zameraný na participatívne rozpočtovanie na Slovensku je nateraz pomerne fragmentovaný a aj keď sa doň zapojilo v posledných rokoch viacero odborníkov, ich výsledky ponúkajú pohľad najmä na partikulárne témy:

- konfrontácia teoretických východísk participatívneho rozpočtovania a slovenskej praxe⁹⁴;
- participatívne rozpočtovanie ako inovácia pri poskytovaní verejných služieb⁹⁵;
- participatívne rozpočtovanie ako inovácia politicko-administratívneho systému⁹⁶;
- participatívne rozpočtovanie ako súčasť participatívnej demokracie⁹⁷;

⁸² SINTOMER, Y. – HERZBERG, C. – RÖCKE, A.: Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Limitations of Participatory Budgeting.

⁸³ ČERNÝ, V.: Metodika tvorby participatívneho rozpočtu pro města v ČR, s. 6.

⁸⁴ KLIMOVSKÝ, D. a kol.: Participatívne rozpočtovanie (kontexty, modely a praktické skúsenosti).

⁸⁵ BELANOVÁ, M. – NEDOROŠČÍK, P. – VESELOVSKÝ, J.: Participatívne mechanizmy. Kto, čo, kedy, ako?

⁸⁶ KLIMOVSKÝ, D. – GAŠPARÍK, J.: Základný rámec participatívnej tvorby verejných politík a súvisiace pojmy.

⁸⁷ VITÁLIŠOVÁ, K. – KOŽIAK, R. – LIPTÁKOVÁ, K. – KRŇÁČ, J.: Verejná politika a úloha občana v nej.

⁸⁸ HRABINOVÁ, A.: Metodika hodnotenia procesov participatívneho rozpočtovania pre mapovanie skúsenosti s participatívnym rozpočtovaním v prostredí miestnej územnej samosprávy na Slovensku.

⁸⁹ KLIMOVSKÝ, D. a kol.: Participatívne rozpočtovanie (kontexty, modely a praktické skúsenosti).

⁹⁰ HRABINOVÁ, A.: Metodika hodnotenia procesov participatívneho rozpočtovania pre mapovanie skúsenosti s participatívnym rozpočtovaním v prostredí miestnej územnej samosprávy na Slovensku.

⁹¹ FEHERPATAKY KUZMOVÁ, J. a kol.: Nie je občan ako občan. Metodika pre zavádzanie témy participácie do výučby.

⁹² HALIENOVÁ, D.: Nie je škola ako škola. Participatívne rozpočty na školách.

⁹³ HRABINOVÁ, A.: Nie je mesto ako mesto. Dosková spoločenská hra.

⁹⁴ GAŠPARÍK, J.: Diverzita participatívneho rozpočtovania v teórii a praxi.

⁹⁵ GONDÁŠOVÁ, L. – MURRAY SVIDROŇOVÁ, M.: Participatory budgeting as an innovation in local public services delivery: the Slovak case.

⁹⁶ BARDOVIČ, J. – MIHÁLIK, J.: The Determinants of Civic Participation in Slovakia.

⁹⁷ HORENSKÝ, M.: Participatívny rozpočet ako prejav participatívnej demokracie.

- participatívne rozpočtovanie ako nástroj zapájania verejnosti do miestneho plánovania⁹⁸;
- fragmentovanosť zavádzania tohto nástroja do praxe slovenských samospráv⁹⁹;
- prvé skúsenosti s participatívnym rozpočtovaním na Slovensku¹⁰⁰;
- variabilita prvých iniciatív participatívneho rozpočtovania¹⁰¹;
- potenciál prvých iniciatív participatívneho rozpočtovania¹⁰²;
- využívanie participatívneho rozpočtovania na úrovni krajských miest¹⁰³;
- využívanie participatívneho rozpočtovania na úrovni samosprávnych krajov¹⁰⁴;
- prípadové štúdie zamerané na skúsenosti siedmich samospráv¹⁰⁵;
- prípadová štúdia zavádzania participatívneho rozpočtovania v Hlohovci¹⁰⁶;
- prípadová štúdia zavádzania participatívneho rozpočtovania v Trnave¹⁰⁷;
- spracovanie a zverejnenie Charty dobrého participatívneho rozpočtovania¹⁰⁸;
- limity participatívneho rozpočtovania¹⁰⁹;
- absencia zákonnej úpravy v oblasti participatívneho rozpočtovania¹¹⁰;
- súvis participatívneho rozpočtovania s existujúcou zákonnou reguláciou¹¹¹;
- preferovanie technokratických a nezrozumiteľných postupov¹¹²;
- obmedzené zdroje určené na participatívne rozpočtovanie a nízky záujem verejnosti¹¹³;
- nedostatočné zameranie na potreby miestnych obyvateľov a nedostatočná snaha o inklúziu¹¹⁴;
- nestabilita iniciatív participatívneho rozpočtovania v podmienkach epidémie COVID-19¹¹⁵;
- porovnanie skúseností slovenských a českých samospráv¹¹⁶;
- porovnanie skúseností slovenských, poľských a chorvátskych samospráv¹¹⁷;
- porovnanie slovenských skúseností so skúsenosťami iných európskych krajín¹¹⁸.

Z hľadiska použitým metód je potrebné uviesť, že pre účely spracovania tohto príspevku bola využitá metóda obsahovej analýzy. Táto bola v prvom kroku zameraná na dokumenty a právne akty týkajúce sa zavádzania a využívania participatívneho rozpočtovania vybranými samosprávami na Slovensku. V druhom prípade bola obsahová analýza zameraná na skúsenosti zástupcov zainteresovaných subjektov, ktoré boli prezentované počas zasadnutí pracovnej skupiny na ďalšie šírenie participatívnych rozpočtov na Slovensku. Išlo o zástupcov slovenských samospráv, ktoré mali skúsenosti so zavádzaním a využívaním participatívneho rozpočtovania (napríklad Bratislava – Nové Mesto, Hlohovec, Prievidza, Trnava), a zástupcov miestnych aktivistov i mimovládnych organizácií, ktoré samosprávam v týchto ich iniciatívach poskytovali poradenstvo, prípadne konkrétne služby (napríklad združenie WellGiving, Koordinačná rada participatívneho rozpočtu v Banskej Bystrici).

3. MEDZINÁRODNÉ PRÍSTUPY K REGULÁCII A USMERŇOVANIU PARTICIPATÍVNEHO ROZPOČTOVANIA A SLOVENSKÁ PRAX

Medzinárodné skúsenosti v oblasti národnej regulácie participatívneho rozpočtovania je možné rozdeliť do

⁹⁸ VITÁLIŠOVÁ, K. – MURRAY-SVIDROŇOVÁ, M. – JAKUŠ-MUTHOVÁ, N.: Stakeholder participation.

⁹⁹ MURRAY SVIDROŇOVÁ, M. – KLIMOVSKÝ, D.: Participatory budgeting in Slovakia – recent development, present state and interesting cases.

¹⁰⁰ VITTEK, P.: Pokusy o zavedenie participatívneho rozpočtu na Slovensku.

¹⁰¹ HORVÁTH, P. – MACHYNIÁK, J.: The Practical Dimension of Civic Participation in Slovakia after 1989.

¹⁰² MURRAY SVIDROŇOVÁ, M. – VITÁLIŠOVÁ, K. – GREGUŠ, P. Moderné nástroje local governance zamerané na podporu dobrovoľníckych občianskych aktivít pri realizácii vecí spoločného záujmu.

¹⁰³ BARDOVIČ, J.: Participácia obyvateľov na participatívnom rozpočte v krajských mestách.

¹⁰⁴ NOVÁK, M.: Participatívne rozpočtovanie samosprávnych krajov v podmienkach Slovenskej republiky.

¹⁰⁵ BRUTOVSKÁ, G. – MAROŠIOVÁ, L.: Inšpiratívne riešenia zapájania obyvateľov do rozhodovacích procesov. Prípadové štúdie zo siedmich samospráv na Slovensku.

¹⁰⁶ HRABINOVÁ, A.: PP VIII. Transparentnosť výkonu samosprávy a otvorené dáta.

¹⁰⁷ KOŠTIAL, L.: Implementácia participatívneho rozpočtu v meste Trnava.

¹⁰⁸ KLIMOVSKÝ, D. – HRABINOVÁ, A.: The Introduction of the Charter of Good Participatory Budgeting in Slovakia: The Insiders' Story.

¹⁰⁹ SZÉKELY, G.: Participatory budgeting in Slovakia: possibilities, limits and experience in practice.

¹¹⁰ ČUNDERLÍK, L.: Participatívne financovanie na úrovni územnej samosprávy. Participatívna demokracia v 21. storočí.

¹¹¹ ŠRAMEL, B.: The Legal Basis of Civic Participation in Slovakia after 1989.

¹¹² GARAJ, M. – BARDOVIČ, J.: Participatory Budgeting – the Case of the Slovak Republic.

¹¹³ BRIX, R.: Participatívny rozpočet v podmienkach SR.

¹¹⁴ BRUTOVSKÁ, G. – HREHOVÁ, D.: Participatívne rozpočtovanie na lokálnej úrovni (prípadové štúdie).

¹¹⁵ BARDOVIČ, J. – GAŠPARÍK, J.: Enablers of Participatory Budgeting in Slovakia During the COVID-19 Pandemic.

¹¹⁶ GAŠPARÍK, J.: Účasť verejnosti na participatívnych rozpočtoch v Čechách a na Slovensku..

¹¹⁷ DŽINIĆ, J. – MURRAY SVIDROŇOVÁ, M. – MARKOWSKA – BZDUCHA, E.: Participatory budgeting: a comparative study of Croatia, Poland and Slovakia.

¹¹⁸ KERSTING, N. – GASPARIKOVA, J. – IGLESIAS, A. – KRENJOVA, J.: Local Democratic Renewal by Deliberative Participatory Instruments: Participatory Budgeting in Comparative Study.

troch veľkých skupín. Prvú skupinu krajín tvoria tie, kde je participatívne rozpočtovanie zakotvené ústavne (k takémuto riešeniu pristúpili napríklad Peru), alebo je legislatívne upravené zákonnou cestou (napríklad v Poľsku bola v roku 2018 schválená pre vybrané miestne samosprávy zákonná povinnosť vyčleniť určitú časť svojho verejného rozpočtu na účely jeho prerozdelenia participatívnym spôsobom). Je zrejmé, že v týchto prípadoch sa do procesu regulácie participatívneho rozpočtovania musel aktívne zapojiť aj centrálny stojaci orgán verejnej moci, ktorý mal legitímne postavenie na prijatie spomínanej ústavnej alebo zákonnej úpravy v tejto oblasti.

Do druhej krajiny môžeme zaradiť tie, ktoré síce nešli cestou zákonnej úpravy tejto oblasti, no pre zainteresovaných aktérov (najmä pre miestne samosprávy) prijali na národnej úrovni charty venované princípom participatívneho rozpočtovania. Zatiaľ čo však v Portugalsku za takouto iniciatívou stáli v roku 2017 samotné samosprávy (konkrétne združenie Rede de Autarquias Participativas), v Škótsku išlo v roku 2019 o spoločnú iniciatívu siete zameranej na šírenie výsledkov participatívneho rozpočtovania a dobrej praxe v škótskych podmienkach (PB Scotland) a škótskej vlády.

Tretia, najpočetnejšia a vnútorne najheterogénnejšia skupinu krajín, zahŕňa také krajiny, kde sa participatívne rozpočtovanie nevenovala regulačná pozornosť sensu stricto a namiesto legislatívnej úpravy mali zainteresovaní aktéri k dispozícii rôzne detailnejšie i všeobecnejšie metodiky či usmernenia vo forme sprievodcov pre zavádzanie a využívanie participatívneho rozpočtovania. Aktéri vo viacerých rozvojových krajinách (napríklad v Afrike) sa v tejto oblasti spoliehali na metodiky a sprievodcov participatívneho rozpočtovania, ktoré so svojimi programami prinášali rôzni medzinárodní donori, respektíve medzinárodné organizácie poskytujúce rozvojovú pomoc, akými sú Svetová banka¹¹⁹, alebo programové iniciatívy Organizácie spojených národov¹²⁰. Pre európske krajiny bola charakteristickejšia iniciatíva rôznych mimovládnych organizácií zameraných na podporu participatívnej tvorby verejných politík a otvorené vládnutie alebo samotných združení samospráv. Napríklad v Česku v začiatkoch zavádzania participatívneho rozpočtovania do praxe vydali pre miestne samosprávy svoje manuály a metodiky hneď viaceré mimovládne organizácie a iniciatívy: Alternatíva zdola, Agora Central Europe, Demokracie 21 (neskôr sa premenovala na Institut H21), ale tiež združenie Národní síť Zdravých měst České republiky¹²¹. Do zavádzania tejto inovácie do praxe českých samospráv sa dokonca zapojili v neskoršom období aj podnikateľské subjekty (napríklad Participation Factory, s.r.o.). V Nemecku sa však do tohto procesu v rámci iniciatívy Obce budúcnosti zapojili nielen mimovládne organizácie (napríklad nadácie Bertelsmannstiftung a Hans-Böckler-Stiftung), ale tiež výskumný a poradenský inštitút združenia miest (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung) a národná agentúra podporujúca občianske vzdelávanie, ktorá je financovaná priamo zo štátneho rozpočtu (Bundeszentrale für politische Bildung)¹²².

Slovensko z hľadiska zavádzania tejto demokratickej inovácie v oblasti verejného rozpočtovania nepatrilo ani medzi inovátorov, ani medzi rýchlych nasledovníkov. Úplne prvá iniciatíva, ktorá vyústila až do fázy schválenia participatívneho rozpočtu, sa objavila v meste Bratislava až v roku 2011. O túto iniciatívu nejaviel záujem štát, ale vo veľkej miere ani samospráva. Naopak, za prvými iniciatívami je potrebné hľadať mimovládnu organizáciu (konkrétne občianske združenie Utopia)¹²³. Neprekvapuje teda, že v roku 2021 (teda po približne desaťročných skúsenostiach s participatívnym rozpočtovaním) sa Slovensko v uvádzanej medzinárodnej klasifikácii radí do tretej skupiny krajín.

4. STRUČNÝ POHĽAD NA ŠÍRENIE PARTICIPATÍVNEHO ROZPOČTOVANIA NA SLOVENSKU

Už spomínaný nezáujem štátu spôsobil, že participatívne rozpočtovanie nebolo v slovenských podmienkach nikdy upravené zákonnou cestou. Paradoxne, dodnes nie je v relevantných zákonoch ani len spomínané, a ak sa ho rozhodnú samosprávy využívať, nemajú jasne určený spôsob, ako ho zaviesť a akým spôsobom ho ďalej upravovať¹²⁴. Predovšetkým v prvých rokoch a v podmienkach prvých samospráv, ktoré sa k zavedeniu a využívaniu participatívneho rozpočtovania odhodlali, bolo zreteľné, že samosprávy improvizujú a že ich očakávania, prípadne očakávania miestnej verejnosti nie sú napĺňané. V tomto kontexte neprekvapuje, že prvé iniciatívy zavádzania participatívneho rozpočtovania neboli natoľko úspešné, prípadne prínosné, aby ich samosprávy udržiavali do dnešných dní. Týkalo sa to nielen participatívneho rozpočtovania v Bratislave (začiatok v roku 2011), ale tiež podobných iniciatív v meste Ružomberok (začiatok v roku 2013) a v mestskej časti Bratislava – Petržalka (začiatok v roku 2013)¹²⁵. Viaceré neskoršie iniciatívy participatívneho rozpočtovania pretrvávajú dodnes (aj v súčasnosti je participatívne rozpočtovanie využívané napríklad v Banskej Bystrici a v mestskej časti

¹¹⁹ SHAH, A. (ed.): Participatory Budgeting. Public Sector Governance and Accountability.

¹²⁰ UN-HABITAT 2004. 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting.

¹²¹ SEDMIHRADSKÁ, L. – KUKUČKOVÁ, S. – BAKOŠ, E.: Project-oriented participatory budgeting in the Czech Republic.

¹²² HERZBERG, C. – CUNY, C.: Herausforderungen der technischen Demokratie: Bürgerhaushalt und die Mobilisierung von Bürgerwissen. Eine Untersuchung von Beispielen in der Region „Berlin-Brandenburg“.

¹²³ VITTEK, P.: Pokusy o zavedenie participatívneho rozpočtu na Slovensku.

¹²⁴ HRABINOVÁ, A. a kol.: x+1 otázok a odpovedí o participatívnom rozpočte.

¹²⁵ MURRAY SVIDROŇOVÁ, M. – KLIMOVSKÝ, D.: Participatory budgeting in Slovakia – recent development, present state and interesting cases.

Bratislava – Nové Mesto, pričom v oboch týchto samosprávach bolo participatívne rozpočtovanie zavedené v roku 2014¹²⁶), no je pravdou, že kríza súvisiaca s epidémiou COVID-19 ťažko zasiahla aj tieto iniciatívy a mnohé z nich boli v priebehu roku 2020 pozastavené, presunuté do budúcnosti, alebo dokonca úplne zrušené¹²⁷. V tejto súvislosti však musí byť zdôraznené, že samosprávy k týmto krokom, podobne ako k ďalším úsporným opatreniam¹²⁸, pristupovali skôr z obáv z neprimeraných výpadkov na strane ich príjmov a z procesnej i materiálnej nepripravenosti reagovať na obmedzenia prezenčných foriem participácie. Keďže výpadky na strane príjmov samospráv boli v skutočnosti nižšie, než sa obávali samotné samosprávy¹²⁹ a k progresu došlo aj v oblasti využívaných foriem participácie (viaceré tradičné, respektíve prezenčné formy boli nahradené, alebo aspoň doplnené virtuálnymi formami, ktoré sa dali využívať v on-line aj off-line priestore), už v roku 2021 sa objavili viaceré prípady, keď sa samosprávy k využívaniu participatívneho rozpočtovania vrátili, alebo ho dokonca v tomto roku zavádzali po prvýkrát¹³⁰.

Popri aktivitách združenia Utopia, ktoré mali jednotný základ, sa predovšetkým v období po roku 2015 objavili viaceré ďalšie aktivity smerujúce k šíreniu participatívneho rozpočtovania do ďalších slovenských samospráv. Tieto však nemali jednotný základ a ich presadzovatelia boli pomerne heterogénnou skupinou (išlo hlavne o rôzne miestne občianske iniciatívy, niekedy podporované aj mimovládnyimi organizáciami, no tento nástroj bol používaný napríklad aj ako súčasť predvolebnej agendy kandidujúcich jednotlivcov i skupín uchádzajúcich sa o miesta orgánov miestnej samosprávy). K určitej „standardizácii“ v zaužívaných postupoch tak dochádzalo v dvoch líniiach. V rámci prvej z nich hrali kľúčovú rolu mimovládne organizácie a spomedzi nich najmä už spomínané združenie Utopia a tiež občianske združenie WellGiving. Zatiaľ čo zástupcovia Utopie daný „standard“ podporovali tým, že v podmienkach niektorých ďalších samospráv uplatňovali pri zavádzaní participatívneho rozpočtovania rovnaké princípy a procesy, združenie WellGiving prišlo na trh s vlastným elektronickým nástrojom umožňujúcim nielen virtuálne hlasovanie, ale tiež napríklad riadenie a koordináciu viacerých procesov nevyhnutných pre plnohodnotné využívanie participatívneho rozpočtovania. Druhú líniu „standardizácie“ praxe participatívneho rozpočtovania je potrebné spojiť s aktivitami Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti. Jeho prvou aktivitou v tejto oblasti sa stal pilotný projekt „Transparentnosť výkonu samosprávy a otvorené dáta“, ktorý sa realizoval v rámci národného projektu „Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík“ (NP PARTI), a ktorý s jeho podporou implementovalo mesto Hlohovec a združenie Utopia. Aj napriek rozpačitému výsledkom¹³¹, Úrad nerezignoval a rozbehol viacero ďalších iniciatív. Silných partnerov našiel na strane regionálnych samospráv. Výsledkom bolo nielen naštartovanie participatívneho rozpočtovania na úrovni viacerých samosprávnych krajov, ale tiež pilotné zavádzanie participatívneho rozpočtovania v podmienkach stredných škôl, ktoré boli v zriaďovateľskej pôsobnosti príslušných samosprávnych krajov¹³².

5. DOTERAJŠIE SKÚSENOSTI SLOVENSKÝCH SAMOSPRÁV SO ZAVÁDZANÍM A VYUŽÍVANÍM PARTICIPATÍVNEHO ROZPOČTOVANIA

Pracovná skupina na ďalšie šírenie participatívneho rozpočtovania na Slovensku vznikla na základe kooperačnej iniciatívy Úradu splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti a Katedry politológie Filozofickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave (v súvislosti s riešením výskumného projektu „Inovácie v rozpočtovaní miestnych samospráv na Slovensku“). Jej prvé stretnutie sa uskutočnilo 15. 12. 2020, a v priebehu nasledujúcich deviatich mesiacov došlo k zorganizovaniu ďalších deviatich pracovných stretnutí (13. 1. 2021, 10. 2. 2021, 10. 3. 2021, 14. 4. 2021, 12. 5. 2021, 24. 6. 2021, 14. 7. 2021, 18. 8. 2021 a 7. 9. 2021). Súčasťou týchto stretnutí boli aj diskusie o bariérach, nedokonalostiach či pochybeniach pri zavádzaní a využívaní participatívneho rozpočtovania v podmienkach slovenských samospráv. Najčastejšie spomínanými problémovými oblasťami boli:

- absentujúca zákonná regulácia a s ňou súvisiace rôzne prístupy k zavádzaniu a procesnému nastaveniu participatívneho rozpočtovania;
- chýbajúce štandardy a zreteľné rozdiely pri využívaní participatívneho rozpočtovania;
- nesúlad pri využívaní viacerých pojmov súvisiacich s participatívnym rozpočtovaním;
- neprimerané očakávania vo vzťahu k výsledkom a prínosom participatívneho rozpočtovania zo strany zástupcov samospráv, zainteresovaných mimovládnych organizácií i širokej verejnosti;

¹²⁶ GONDÁŠOVÁ, L. – MURRAY SVIDROŇOVÁ, M.: Participatory budgeting as an innovation in local public services delivery: the Slovak case.

¹²⁷ BARDOVIČ, J. – GAŠPARÍK, J.: Enablers of Participatory Budgeting in Slovakia During the COVID-19 Pandemic.

¹²⁸ ČERNĚNKO, T. – NEUBAUEROVÁ, E. – ZUBALOVÁ, A.: Impact of the COVID-19 Pandemic on the Budget of Slovak Local Governments: Much Cry and Little Wool?

¹²⁹ ČAJKOVÁ, A. – BUTORACOVÁ ŠINDLEROVÁ, I. – GARAJ, M.: The COVID-19 Pandemic and Budget Shortfalls in the Local Governments in Slovakia.

¹³⁰ KLIMOVSKÝ, D. a kol.: Participatívne rozpočtovanie (kontexty, modely a praktické skúsenosti).

¹³¹ HRABINOVÁ, A.: PP VIII. Transparentnosť výkonu samosprávy a otvorené dáta..

¹³² HALIENOVÁ, D.: Nie je škola ako škola. Participatívne rozpočty na školách.

- nedostatočné využívanie digitálnych nástrojov a pretrvávajúca nedôvera k elektronickému hlasovaniu a jeho výsledkom;
- nezhody pri začleňovaní prostriedkov určených pre participatívne rozpočtovanie do programových rozpočtov a oslabovanie transparentnosti;
- problémy s možným financovaním projektov, pri ktorých sú realizátormi fyzické osoby.

V ďalšom texte tohto príspevku je pozornosť venovaná prvým trom identifikovaným problémovým oblastiam, a to diverzite pri zavádzaní a participatívneho rozpočtovania, rozdielom pri jeho ďalšom využívaní a terminologickému nesúladu.

Ešte pred prístupom k ďalším častiam je potrebné uviesť, že samotná absencia zákonnej úpravy nebola vnímaná členmi pracovnej skupiny negatívne. Naopak, členovia tejto pracovnej skupiny si uvedomovali, že to vytvára veľmi otvorený priestor pre experimentovanie v tejto oblasti a pre reflektovanie miestnych špecifik, prípadne netradičných požiadaviek miestnych komunít. Navyše, samosprávy, ktoré sa rozhodnú zaviesť participatívne rozpočtovanie do svojej praxe, postupujú výsostne dobrovoľne, vďaka čomu môžu napríklad sledovať záujem vlastných miestnych komunít bez toho, aby popri tom pocítovali v tejto sfére externý tlak v podobe uloženej zákonnej povinnosti. Na druhej strane však platí, že absencia zákonnej úpravy súvisí s už spomínanými problémami a tieto boli vyhodnocované členmi pracovnej skupiny ako problémové oblasti.

a. Vybrané príklady zavádzania a využívania participatívneho rozpočtovania v podmienkach samospráv na Slovensku

Na účely ilustrácie existujúcej diverzity v prístupoch samospráv na Slovensku k nástroju participatívneho rozpočtovania je vhodné uviesť aspoň niekoľko príkladov zo samosprávnej praxe. V tomto kontexte boli vybrané dve krajské mestá (Banská Bystrica a Trnava), jedno okresné mesto (Piešťany), jedna mestská časť (Bratislava – Nové Mesto) a jeden samosprávny kraj (Trnavský samosprávny kraj).

V meste Trnava sú pravidlá participatívneho rozpočtovania určené všeobecne záväzným nariadením¹³³. Mestské zastupiteľstvo mesta Trnava sa pri tomto kroku odvoláva na samostatnú pôsobnosť podľa článku 67 a článku 68 Ústavy Slovenskej republiky a podľa § 4, odseku 1 a § 6, odseku 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Dané všeobecne záväzné nariadenie v časti I, článku 1 definuje svoj účel takto: *Účelom tohto VZN je určenie pravidiel Participatívneho rozpočtu pre Trnavu*. A v časti I, článku 2, odseku 1 tohto všeobecne záväzného nariadenia je nasledujúca definícia participatívneho rozpočtu: *Participatívny rozpočet pre Trnavu predstavuje nástroj samosprávy, ktorý podporuje aktívne zapojenie obyvateľov Trnavy do správy a rozvoja mesta*. V dôvodovej správe návrhu tohto všeobecne záväzného nariadenia¹³⁴ sa uvádza mierne odlišná definícia participatívneho rozpočtu: *Participatívny rozpočet je demokratický nástroj, ktorý umožňuje občanom priamo sa zapojiť do rozhodovacieho procesu o prerozdelení financií z rozpočtu mesta*. Pravidlá participatívneho rozpočtovania v meste sú detailnejšie určené uznesením mestského zastupiteľstva¹³⁵. V časti I, článku 1, odseku 1 je definícia participatívneho rozpočtu, ktorá plne korešponduje s vyššie uvedenou definíciou obsiahnutou vo všeobecne záväznom nariadení: *Participatívny rozpočet pre Trnavu predstavuje nástroj samosprávy, ktorý podporuje aktívne zapojenie obyvateľov Trnavy do správy a rozvoja mesta*. V časti I, článku 1, odseku 2 je určený aj účel týchto pravidiel: *Pravidlá Participatívneho rozpočtu pre Trnavu upravujú priebeh PR v Meste a úlohy a postavenie jednotlivých účastníkov PR*. V samotnom uznesení je pritom explicitne zdôraznené aj to, že pravidlá sú výsledkom spolupráce samosprávy a obyvateľov mesta Trnava.

Iný príklad ponúka mesto Banská Bystrica. Jeho samospráva pri participatívnom rozpočtovaní využíva štatút, ktorý je schválený uznesením mestského zastupiteľstva¹³⁶. Účel štatútu je podľa § 1, odseku 1 tohto uznesenia nasledujúci: *Účelom Štatútu participatívneho rozpočtu Mesta Banská Bystrica je prehlbiť priamu miestnu demokraciu umožnením rozhodovať o využití časti rozpočtu Mesta Banská Bystrica*. Samotný participatívny rozpočet je potom definovaný v § 2, odseku 1 tohto uznesenia takto: *Participatívny rozpočet je právne záväzný výstup rozpočtovej politiky Mesta, ktorý je výsledkom angažovania sa občanov pri prerozdelení časti verejných zdrojov Mesta*.

V podmienkach mestskej časti Bratislava – Nové Mesto bolo participatívne rozpočtovanie uvedené do života uznesením miestneho zastupiteľstva¹³⁷. Samotný dokument niesol označenie Mechanizmus schvaľovania participatívneho rozpočtu a neobsahoval žiadnu definíciu participatívneho rozpočtu. Z niektorých ustanovení však vyplývalo, že participatívny rozpočet vníma procesne, pretože vo 4. bode tohto dokumentu bol spájaný s dvojročným cyklom: *Participatívny rozpočet prebieha v dvojročnom cykle*. Ešte detailnejšie sa to prejavilo

¹³³ Všeobecne záväzné nariadenie MsZ č. 507/2019, ktorým sa určujú pravidlá Participatívneho rozpočtu pre Trnavu.

¹³⁴ Návrh VZN, ktorým sa určujú pravidlá Participatívneho rozpočtu pre Trnavu predložený na 28. zasadnutie Mestského zastupiteľstva mesta Trnava dňa 26. 6. 2018.

¹³⁵ Uznesenie MsZ č. 847/2018 Pravidlá Participatívneho rozpočtu pre Trnavu schválené 13. 2. 2018.

¹³⁶ Uznesenie MsZ č. 129/2019 Štatút participatívneho rozpočtu Mesta Banská Bystrica schválené 30. 4. 2019 (v znení uznesenia MsZ č. 240/2019 novela Štatútu participatívneho rozpočtu Mesta Banská Bystrica schváleného 25. 6. 2019).

¹³⁷ Uznesenie Miestneho zastupiteľstva mestskej časti Bratislava-Nové Mesto č. 22/16 Mechanizmus schvaľovania participatívneho rozpočtu schválené 3. 6. 2014.

v dokumente Pravidlá participatívneho rozpočtu mestskej časti Bratislava–Nové Mesto, ktorý bol predložený miestnemu zastupiteľstvu na prerokovanie a schválenie formou uznesenia 11. 4. 2017. Z dôvodovej správy tohto dokumentu vyplývalo nasledujúce: *Predkladaný návrh pravidiel participatívneho rozpočtu v mestskej časti Bratislava–Nové Mesto je výsledkom série diskusií, ktoré viedla Kancelária pre participáciu verejnosti Miestneho úradu Bratislava – Nové Mesto s verejnosťou a poslancami miestneho zastupiteľstva. Priebeh participatívneho rozpočtu mestskej časti v rokoch 2015 a 2016 a verejná diskusia o podobe procesu participatívneho rozpočtu ukázali, že uznesenie miestneho zastupiteľstva č. 22/16 zo dňa 03. 06. 2014, na základe ktorého tento mechanizmus prebiehal, nie je pre ďalšie pokračovanie procesu participatívneho rozpočtu dostačujúce. Predkladaný materiál preto precíznejšie opisuje jednotlivé procesy a kompetencie verejnosti, miestneho úradu a zastupiteľstva. V časti 1.2 tohto dokumentu, ktorá nesie označenie Vysvetlenie pravidiel, je potom participatívny rozpočet definovaný veľmi vágne: PR je z definície občianskou iniciatívou. V ďalších častiach pravidiel sú však konkretizované ciele, aktéri i procesy (usporiadané podľa fáz).*

Trnavský samosprávy kraj zaviedol participatívne rozpočtovanie „nepriamo“, a to prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia určujúceho spôsob poskytovania dotácií z prostriedkov tohto samosprávneho kraja¹³⁸. Participatívne rozpočtovaniu sú venované ustanovenia článku VIII daného všeobecne záväzného nariadenia, pričom už označenie tohto článku (Poskytovanie dotácií – participatívny rozpočet) naznačuje, že samosprávny kraj vníma prerozdelenie verejných prostriedkov participatívnym rozpočtovaním ako špecifickú formu dotačnej schémy. Potvrdzuje to aj odsek 2 tohto článku: *Zdrojom na poskytovanie dotácií v zmysle tohto článku sú rozpočtové prostriedky TTSK schválené v príslušnom rozpočtovom roku na účel participatívneho rozpočtu.* Pokiaľ ide o konkrétne pravidlá participatívneho rozpočtovania, dané všeobecne záväzným nariadením ich neobsahuje. V článku VIII odseku 5 je uvedené poverenie pre predsedu tohto samosprávneho kraja: *Ďalšie konkrétne podmienky poskytnutia dotácií v zmysle tohto článku stanovujú Zásady participatívneho rozpočtu TTSK schválené predsedom TTSK. Zásady určujú najmä spôsob verejného rozhodovania o jednotlivých projektoch žiadateľov, spôsob realizácie a spôsob vyhodnotenia procesu participatívneho rozpočtu.* V časti I. Základné pojmy spomínaných Zásad participatívneho rozpočtu Trnavského samosprávneho kraja¹³⁹ je potom uvedená nasledujúca definícia participatívneho rozpočtu: *Participatívny rozpočet Trnavského samosprávneho kraja je proces, v rámci ktorého obyvatelia Trnavského samosprávneho kraja môžu rozhodovať o časti rozpočtu kraja.*

So zaujímavým prístupom sa aktuálne možno stretnúť napríklad v meste Piešťany. Participatívne rozpočtovanie bolo v tomto meste zavedené prostredníctvom uznesenia mestského zastupiteľstva už v roku 2016¹⁴⁰. V druhej polovici roku 2021 však Mestské zastupiteľstvo schválilo svojím uznesením aj interný predpis (smernicu)¹⁴¹ záväzný pre všetky organizačné zložky mestského úradu, mestskej polície, ako i pre všetky mestské právnické osoby. Táto smernica, označená ako Pravidlá participácie občanov mesta Piešťany pozostáva zo štyroch častí a okrem participatívneho rozpočtovania je v ňom pozornosť venovaná aj participatívne plánovaniu verejných priestorov, participácii pri tvorbe kroniky mesta a participácii pri tvorbe strategických dokumentov. Pokiaľ ide o časť 1, význam participatívneho rozpočtovania vidí samospráva mesta takto: *Mesto Piešťany zavedením mechanizmu participatívneho rozpočtu ako stabilnej súčasti samosprávnych procesov, umožňuje občanom zapájať sa do verejného života v čo najširšej možnej miere.* Následne, v časti 1.1 (Pojmy súvisiace s participatívnym rozpočtom) definuje participatívny rozpočet nasledujúcim spôsobom: *Participatívny rozpočet je nástroj participácie, ktorý umožňuje občanom priamo sa zapojiť do rozhodovania a prerozdelenia časti verejných zdrojov, ktoré samospráva vyčlení na účely participatívneho rozpočtu. Prináša nový spôsob zmysľania a otvára nový typ diskusie o súčasnosti a budúcnosti mesta, v ktorom žijeme.*

b. Diverzita prístupov samospráv k participatívne rozpočtovaniu súvisiaca s absentujúcou reguláciou alebo vhodným usmernením

Už spomínaná absencia zákonnej úpravy v oblasti participatívneho rozpočtovania je zväzrasnená i faktom, že platná a účinná zákonná úprava postavenia a pôsobenia jednotiek územnej samosprávy na Slovensku vôbec nepracuje ani s pojmom participatívne rozpočtovanie, ani s pojmom participatívny rozpočet. V tejto súvislosti neprekvapuje diverzita, ktorú ilustrujú použité príklady (pozri časť 5.1).

Reprezentanti územnej samosprávy improvizujú už pri označovaní tohto nástroja. Zatiaľ čo teoretické vymedzenie v tejto oblasti jasne rozlišuje medzi participatívnym rozpočtovaním ako procesom, a participatívnym rozpočtom, ktorý je chápaný ako plánovací, respektíve programový dokument¹⁴², v praxi (ale tiež v rôznych metodických usmerneniach) nezriedka dochádza k zamieňaniu týchto pojmov. Kým napríklad v Banskej Bystrici je

¹³⁸ Všeobecne záväzným nariadením Trnavského samosprávneho kraja č. 44/2018 o poskytovaní dotácií z rozpočtu Trnavského samosprávneho kraja.

¹³⁹ Zásady participatívneho rozpočtu Trnavského samosprávneho kraja – ročník 2020/2021 (Konsolidovaná verzia v zmysle Dodatku č. 1 k Zásadám participatívneho rozpočtu TTSK – ročník 2020) schválené dňa 23. 4. 2020.

¹⁴⁰ Uznesenie MsZ mesta Piešťany č. 98/2016 Štatút participatívneho rozpočtu mesta Piešťany schválený dňa 26. 5. 2016.

¹⁴¹ Uznesenie MsZ mesta Piešťany č. 92/2021 Pravidlá participácie občanov mesta Piešťany schválené dňa 30. 9. 2021.

¹⁴² KLIMOVSKÝ, D. a kol.: Participatívne rozpočtovanie (kontexty, modely a praktické skúsenosti).

participatívny rozpočet správne definovaný ako jeden z výstupov rozpočtovej politiky mesta, oficiálne schválené a využívané zásady participatívneho rozpočtovania v Trnavskom samosprávnom kraji definujú participatívny rozpočet ako proces. Dokonca ani veľmi moderne pôsobiaci interný predpis prijatý v meste Piešťany v roku 2021 vôbec nepoužíva pojem participatívne rozpočtovanie. Terminologickú heterogenitu ponúka napríklad aj označovanie dokumentov obsahujúcich pravidlá participatívneho rozpočtovania. Ako spomínané príklady ukazujú, používané sú pojmy ako zásady, pravidlá, mechanizmy či štatúty.

Berúc do úvahy skôr uvedené skutočnosti, nie je prekvapujúce, že samosprávy na Slovensku nemajú jasný prístup k tomu, ako takýto nástroj zaviesť do svojej praxe. Na jednej strane totiž ide o komplexný participačný nástroj, ktorý sa svojim dosahom týka alokácie a re-distribúcie verejných zdrojov ako citlivej oblasti z hľadiska miestnych rozhodovacích mechanizmov, no na druhej strane platí, že samosprávne orgány sa jeho zavedením a využívaním nezabávajú vlastnej zodpovednosti v oblasti dodržiavania rozpočtových pravidiel. Zatiaľ čo niektoré samosprávy zavádzajú participatívne rozpočtovanie do svojej praxe prostredníctvom všeobecne záväzných nariadení, iná časť sa prikláňa k tomu, že nejde o korektný postup a pri participatívnom rozpočtovaní volia radšej inštitút uznesení vlastných zastupiteľstiev.

V neposlednom rade je možné aj na vybraných príkladoch vidieť, že participatívne rozpočtovanie je stále vnímané ako súčasť miestnych dotačných schém. Deje sa tak aj napriek zreteľným rozdielom medzi touto demokratickou inováciou v oblasti verejného rozpočtovania a tradične vnímanou dotačnou schémou¹⁴³.

6. ZÁVER: MOŽNÉ SCENÁRE ĎALŠIEHO VÝVOJA

Participatívne rozpočtovanie si v slovenských podmienkach v prvých desiatich rokoch od importu tejto demokratickej inovácie na územie Slovenska vyskúšalo niečo viac než 60 obcí a miest, 4 samosprávne kraje a niekoľko desiatok stredných škôl v zriaďovateľskej pôsobnosti týchto samosprávnych krajov. Po rozpačitých začiatkoch sa predovšetkým po roku 2016 začalo participatívne rozpočtovanie dynamicky šíriť medzi samosprávami a k zlomu v tomto vývoji došlo v roku 2020, a to v dôsledku epidémie COVID-19¹⁴⁴. Napriek tomu sa zdá, že šírenie tejto inovácie to iba nakrátko spomalilo a že počet samospráv snažiacich sa o zavedenie a využívanie participatívneho rozpočtovania by od roku 2021 mohol opäť rásť.

Medzinárodné skúsenosti ukazujú, že z hľadiska regulácie a usmerňovania, je na Slovensku možné očakávať niektorý z nasledujúcich scenárov:

- Udržiavanie status quo

Participatívna tvorba verejných politík sa v posledných rokoch vo viacerých územných samosprávach presadzuje ako dôležitý prístup k spravovaniu verejných záležitostí. Použitý príklad z mesta Piešťany tento prístup vhodne ilustruje. Ak sa zameriame výlučne na participatívne rozpočtovanie, určitú pomoc v tomto smere hrajú rôzne metodiky, usmernenia alebo sprievodcovia participatívnym rozpočtovaním, ktoré boli v posledných rokoch publikované. Ani tieto dokumenty však nie sú obsahovo homogénnym súborom pravidiel či odporúčaní. I preto platí, že prístupy k participatívne rozpočtovaniu by v takomto scenári pravdepodobne ostali fragmentované z hľadiska svojho koncepčného uchopenia a bežná by bola nielen ich výsledková diverzita, ale tiež diverzita v ich procesnom nastavení.

- Štandardizácia prostredníctvom právne nezáväznej charty obsahujúcej princípy participatívneho rozpočtovania

Aktivity pracovnej skupiny na ďalšie šírenie participatívneho rozpočtovania na Slovensku viedli v závere roku 2021 k sformulovaniu a zverejneniu Charty dobrého participatívneho rozpočtovania. Presadzovateľom jej prijatia bol predovšetkým Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti a rolu facilitátora celého procesu plnila Filozofická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave v spolupráci s niekoľkými ďalšími odborníkmi pôsobiacimi v akademickej sfére¹⁴⁵. Charta nemá za cieľ zaväzovať. Je skôr inšpirujúcim dokumentom obsahujúcim základné princípy dobrého participatívneho rozpočtovania a tiež návrh krokov, ktoré by k naplneniu týchto princípov mohli viesť. Vzhľadom na to, že text charty je výsledkom diskusií najmä odborníkmi z praxe, dá sa predpokladať, že jej prijatie samosprávami by mohlo byť pozitívne. Dodržiavanie týchto princípov by mohlo viesť aspoň k procesnej štandardizácii a k vyjasneniu niektorých terminologických nepresností.

- Úvahy v smere de lege ferenda

Asi najambicióznym scenárom by bolo prijatie zákonnej úpravy, ktorý by aj samosprávam poskytoval vyššiu mieru právnej istoty. Prírodzene sa ponúka uvedenie participatívneho rozpočtovania v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a v zákone č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných

¹⁴³ HRABINOVÁ, A. a kol.: x+1 otázok a odpovedí o participatívnom rozpočte. Bratislava: Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, 2020.

¹⁴⁴ MURRAY SVIDROŇOVÁ, M. – KLIMOVSKÝ, D.: Participatory budgeting in Slovakia – recent development, present state and interesting cases.

¹⁴⁵ KLIMOVSKÝ, D. – HRABINOVÁ, A.: The Introduction of the Charter of Good Participatory Budgeting in Slovakia: The Insiders' Story.

celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov. Práve v týchto zákonoch by bolo možné vyriešiť dilemu samospráv, či participatívne rozpočtovanie majú zavádzať prostredníctvom všeobecne záväzných nariadení alebo uznesení ich zastupiteľstiev. Pokiaľ ide o konkrétnejšie procesné vymedzenie, občianske združenie Via Iuris sformulovalo v jednom z metodických usmernení nasledujúce možnosti:

- o ustanovenie participatívneho rozpočtu v zákone č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ako novej formy výdavkov obce, respektíve samosprávnych krajov (bolo by nutné uviesť aj definíciu participatívneho rozpočtu a explicitne ustanoviť splnomocnenie pre obce, ktoré by mali možnosť určiť bližšie podmienky participatívneho rozpočtovania);
- o ustanovenie participatívneho rozpočtu v zákone č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, a to s vymedzením povinnosti pre všetky (alebo na základe jasných kritérií definované) obce, pričom by táto povinnosť obsahovala aj určenie minimálnej výšky a konkrétny proces prijať a realizovať participatívny rozpočet;
- o ustanovenie princípov participatívneho rozpočtu v zákone č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, pričom nie všetky obce by boli povinné tieto princípy aplikovať (iba tie, ktoré by sa pre participatívne rozpočtovanie rozhodli)¹⁴⁶.

Ústavné zakotvenie participatívneho rozpočtovania by v našich podmienkach bolo zbytočné, pretože súčasné znenie ústavou garantovaných princípov je dostatočne otvorené na to, aby sa participatívne rozpočtovanie dalo v slovenských podmienkach využívať. Zároveň nejde o natoľko závažný participačný nástroj, aby musel byť explicitne pomenovaný a zakotvený v ústave.

Z výskumného pohľadu je šírenie a využívanie participatívneho rozpočtovania na Slovensku fascinujúcou oblasťou, ktorá svojou komplexnosťou môže zaujať výskumníkov z rôznych spoločenskovedných disciplín. Aj keď podľa originálneho modelu rozvinutého koncom 80. rokov 20. storočia v brazílskom meste Porto Alegre ide o demokratickú inováciu, vďaka svojmu obsahu a nevyhnutným procesom zasahuje aj do oblastí verejných financií, pravidiel rozpočtovania, využívania digitálnych nástrojov, spolupráce pri poskytovaní vybraných služieb a podobne. V tomto kontexte je dôležité, aby tejto problematike bola venovaná primeraná výskumná i odborná pozornosť, pretože skúsenosti s touto inováciou môžu v budúcnosti pomôcť pri adaptovaní sa na ďalšie viac či menej podobné inovácie.

Použitá literatúra:

BARDOVIČ, J.: Participácia obyvateľov na participatívnom rozpočte v krajských mestách. In: Duffeková, K., Feketeová, B., Lörincová, K. (eds.): 2020: Začiatok dekády zmien? Zborník príspevkov z IX. ročníka Medzinárodnej online vedeckej konferencie študentov a mladých vedeckých pracovníkov. Košice: Filozofická fakulta, Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2021, s. 250 - 266.

BARDOVIČ, J. – GAŠPARÍK, J.: Enablers of Participatory Budgeting in Slovakia During the COVID-19 Pandemic. Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration, 2021, roč. 29, č. 1, č. čl. 1248.

BARDOVIČ, J. – MIHÁLIK, J.: The Determinants of Civic Participation in Slovakia. In: MARCZEWSKA-RYTKO, M. – AKSIUTO, K. – MAJ, D. – POMARAŇSKI, M. (eds.): Civic Participation in the Visegrad Group Countries after 1989. Lublin: Maria Curie-Skłodowska University Press, 2018, s. 161 - 171.

BELANOVÁ, M. – NEDOROŠČÍK, P. – VESELOVSKÝ, J.: Participatívne mechanizmy. Kto, čo, kedy, ako? Bratislava: MV SR/ÚSV ROS, 2020.

BRIX, R.: Participatívny rozpočet v podmienkach SR. In: PALÚŠ, I. – MITAL, O. – ŽOFČINOVÁ, V. (eds.): Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte. Časť. 2. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 278 - 286.

BRUTOVSKÁ, G. – HREHOVÁ, D.: Participatívne rozpočtovanie na lokálnej úrovni (prípadové štúdie). In: Rovenská, D., Župová, E. (eds.): Byrokracia verzus vedomostná organizácia v prostredí verejnej správy. Conference proceedings. Košice: FVS UPJŠ, 2019, s. 29 - 49.

BRUTOVSKÁ, G. – MAROŠIOVÁ, L.: Inšpiratívne riešenia zapájania obyvateľov do rozhodovacích procesov. Prípadové štúdie zo siedmich samospráv na Slovensku. WellGiving, 2019.

ČAJKOVÁ, A. – BUTORACOVÁ ŠINDLEROVÁ, I. – GARAJ, M.: The COVID-19 Pandemic and Budget Shortfalls in the Local Governments in Slovakia. Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration, 2021, roč. 29, č. 1, č. čl. 1243.

ČERNĚNKO, T. - NEUBAUEROVÁ, E. - ZUBALOVÁ, A.: "Impact of the COVID-19 Pandemic on the Budget of Slovak Local Governments: Much Cry and Little Wool?" Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration, 2021, roč. 29, č. 1, č. čl. 1249.

¹⁴⁶ HRABINOVÁ, A. a kol.: x+1 otázok a odpovedí o participatívnom rozpočte.

ČERNÝ, V.: Metodika tvorby participatívneho rozpočtu pro města v ČR. Praha: Agora CE, 2016.

ČUNDERLÍK, Ľ.: Participatívne financovanie na úrovni územnej samosprávy. Participatívna demokracia v 21. storočí. In: ČÍČKÁNOVÁ, D. – HAPČOVÁ, I. – MIČÁTEK, V. (eds.): Bratislavské právnické fórum 2015. Proceedings of an international conference. Bratislava: Bratislava: PrF UK, 2015, s. 1029 - 1036.

DŽINIČ, J. – MURRAY SVIDROŇOVÁ, M. – MARKOWSKA – BZDUCHA, E.: Participatory budgeting: a comparative study of Croatia, Poland and Slovakia. The NISPAcee Journal of Public Administration and Public Policy, 2016, roč. 9, č. 1, s. 31 - 56.

FEHERPATAKY KUZMOVÁ, J. a kol.: Nie je občan ako občan. Metodika pre zavádzanie témy participácie do výučby. Bratislava: MV SR/ÚSV ROS, 2020.

GARAJ, M. – BARDOVIČ, J.: Participatory Budgeting – the Case of the Slovak Republic. Annales Universitatis Mariae-Curie Skłodowska, sectio K – Politologia. 2020, roč. 27, č. 2, s. 59 - 73.

GAŠPARÍK, J.: Diverzita participatívneho rozpočtovania v teórii a praxi. In: Čajková, A. – Klimovský, D. – Mulinová, N. B. (eds): Sociálne vedy z perspektívy mladých vedeckých pracovníkov V. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov. Trnava: Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2021, s. 10 - 21.

GAŠPARÍK, J.: Účasť verejnosti na participatívnych rozpočtoch v Čechách a na Slovensku. In: Sociálne vedy z perspektívy mladých vedeckých pracovníkov VI. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov. Trnava: Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, v tlači.

GONDÁŠOVÁ, L. – MURRAY SVIDROŇOVÁ, M.: Participatory budgeting as an innovation in local public services delivery: the Slovak case. In: ŠPALKOVÁ, D. – MATĚJOVÁ, L. (eds.): Current Trends in Public Sector Research: Proceedings of the 20th international scientific conference. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 248 - 256.

HALIENOVÁ, D.: Nie je škola ako škola. Participatívne rozpočty na školách. Bratislava: MV SR/ÚSV ROS. 2020.

HERZBERG, C. – CUNY, C.: Herausforderungen der technischen Demokratie: Bürgerhaushalt und die Mobilisierung von Bürgerwissen. Eine Untersuchung von Beispielen in der Region „Berlin-Brandenburg“. Berlin: Hans-Böckler-Stiftung, 2007.

HORENSKÝ, M.: Participatívny rozpočet ako prejav participatívnej demokracie. In: DOBIAŠ, D. – EŠTOK, G. – DOBIAŠOVÁ, S. (eds.): Občianska spoločnosť: kam kráčaš demokracia. Občianska spoločnosť. Kam kráčaš demokracia: košické politologické dialógy. Košice: Univerzita P. J. Šafárika, 2018.

HORVÁTH, P. – MACHYNIAK, J.: The Practical Dimension of Civic Participation in Slovakia after 1989. In: MARCZEWSKA-RYTKO, M. – AKSIUTO, K. – MAJ, D. – POMARAŇSKI, M. (eds.): Civic Participation in the Visegrad Group Countries after 1989. Lublin: Maria Curie-Skłodowska University Press, 2018, s. 189 - 208.

HRABINOVÁ, A.: Metodika hodnotenia procesov participatívneho rozpočtovania pre mapovanie skúsenosti s participatívnym rozpočtovaním v prostredí miestnej územnej samosprávy na Slovensku. 2018. On-line dostupné na: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/vystupy_np_parti/Methodika%20hodnotenia%20procesov%20participativneho%20rozpocetovania_Alexandra%20Hrabinova.pdf [27.1.2021].

HRABINOVÁ, A.: PP VIII. Transparentnosť výkonu samosprávy a otvorené dáta. In: Klimovský, D. (ed.): Participatívne procesy v praxi. Čítanka participatívnej tvorby verejných politík. Bratislava: MV SR/ÚSV ROS, 2020a, s. 203 - 247.

HRABINOVÁ, A.: Nie je mesto ako mesto. Dosková spoločenská hra. Bratislava: MV SR/ÚSV ROS. 2020b.

HRABINOVÁ, A. a kol.: x+1 otázok a odpovedí o participatívnom rozpočte. Bratislava: Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, 2020.

KERSTING, N. – GASPARIKOVA, J. – IGLESIAS, A. – KRENJOVA, J.: Local Democratic Renewal by Deliberative Participatory Instruments: Participatory Budgeting in Comparative Study. In: KUHLMANN, S. – BOUCKAERT, G. (eds.): Local public sector reforms in times of crisis: National trajectories and international comparisons. London: Palgrave Macmillan, 2016, s. 317 - 331.

KLIMOVSKÝ, D. a kol.: Participatívne rozpočtovanie (kontexty, modely a praktické skúsenosti). 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021.

KLIMOVSKÝ, D. – GAŠPARÍK, J.: Základný rámec participatívnej tvorby verejných politík a súvisiace pojmy. In: Klimovský, D. (ed.): Participatívne procesy v praxi: čítanka participatívnej tvorby verejných politík. Bratislava: Ministerstvo vnútra SR/Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, 2020, s. 13 - 26.

KLIMOVSKÝ, D. – HRABINOVÁ, A.: The Introduction of the Charter of Good Participatory Budgeting in Slovakia: The Insiders' Story. Politické vedy, 2021, roč. 24, č. 4.

KOŠTIAL, Ľ.: Implementácia participatívneho rozpočtu v meste Trnava. In: HOGHOVÁ, K. – KLIMOVSKÝ, D. – KOLMAN, B. (eds.): Sociálne vedy z perspektívy mladých vedeckých pracovníkov IV. Conference proceedings. Trnava: FSV UCM, 2020, s. 188 - 193.

MURRAY SVIDROŇOVÁ, M. – KLIMOVSKÝ, D.: Participatory budgeting in Slovakia – recent development, present state and interesting cases. In: DE VRIES, M. S. – NEMEC, J. – ŠPAČEK, D. (eds.): International Trends in

Participatory Budgeting: Between Trivial Pursuits and Best Practices. Cham: Palgrave Macmillan, v tlači, s. 191 - 212.

MURRAY SVIDROŇOVÁ, M. – VITÁLIŠOVÁ, K. – GREGUŠ, P. Moderné nástroje local governance zamerané na podporu dobrovoľníckych občianskych aktivít pri realizácii vecí spoločného záujmu. In: URAMOVÁ, M. – MAJKUT, Z. – TUROŠÍK, M. (eds.): Economic and legal issues and challenges of the labour market and individual well-being: Proceedings of scientific works. [CD-ROM: elektronický zdroj]. Banská Bystrica: Belianum, 2016.

NOVÁK, M.: Participatívne rozpočtovanie samosprávnych krajov v podmienkach Slovenskej republiky. In: ČAJKOVÁ, A. – KLIMOVSKÝ, D. – MULINOVÁ, N. B. (eds): Sociálne vedy z perspektívy mladých vedeckých pracovníkov V. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov. Trnava: Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2021, s. 31 - 42.

PLICHTOVÁ, J. – ŠESTÁKOVÁ, A. a kol.: Slovník participácie. Slovník základných pojmov participácie občanov a verejnosti v kontexte demokracie. Bratislava: Ministerstvo vnútra SR/Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, 2020.

SEDMIHRADSKÁ, L. – KUKUČKOVÁ, S. – BAKOŠ, E.: Project-oriented participatory budgeting in the Czech Republic. In De Vries, M. S., Nemeč, J., Špaček, D. (eds.): International Trends in Participatory Budgeting: Between Trivial Pursuits and Best Practices. Cham: Palgrave Macmillan, v tlači, s. 100 - 113.

SHAH, A. (ed.): Participatory Budgeting. Public Sector Governance and Accountability. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2007.

SINTOMER, Y. – HERZBERG, C. – RÖCKE, A.: Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Limitations of Participatory Budgeting. International Journal of Urban and Regional Research, 2008, roč. 32, č. 1, s. 164-178.

SZÉKELY, G.: Participatory budgeting in Slovakia: possibilities, limits and experience in practice. In: Polityční partiji i vybory: ukrajinski ta svitovi praktyky. Lvov: Lvivskyj nacionalnyj universytet imeni Ivana Franka, 2020, s. 181 - 208.

ŠRAMEL, B.: The Legal Basis of Civic Participation in Slovakia after 1989. In: MARCZEWSKA-RYTKO, M. – AKSIUTO, K. – MAJ, D. – POMARAŇSKI, M. (eds.): Civic Participation in the Visegrad Group Countries after 1989. Lublin: Maria Curie-Skłodowska University Press, 2018, s. 173 - 188.

UN-HABITAT 2004. 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting. Urban Governance Toolkit Series. 2004.

VITÁLIŠOVÁ, K. – KOŽIAK, R. – LIPTÁKOVÁ, K. – KRŇÁČ, J.: Verejná politika a úloha občana v nej. Banská Bystrica: Belianum, 2017.

VITÁLIŠOVÁ, K. – MURRAY-SVIDROŇOVÁ, M. – JAKUŠ-MUTHOVÁ, N.: Stakeholder participation in local governance as a key to local strategic development. Cities, 2021, roč. 118. DOI: 10.1016/j.cities.2021.103363

VITTEK, P.: Pokusy o zavedenie participatívneho rozpočtu na Slovensku. In: Social Watch Česká republika. Sborník konference „Rozhodujme o svém městě“: Participativní rozpočet jako aktivní zapojení občanů a občanek do rozhodování (8.-9. 10. 2013, Brno). Praha: Ekumenická akademie Praha, 2013, s. 32 - 38.

Kontaktné údaje:

doc. PhDr. Daniel Klimovský, PhD.

daniel.klimovsky@uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Filozofická fakulta

Katedra politológie

Gondova ul. 2

811 02 Bratislava

Slovenská republika

„DOLOŽKA MOŽNOSTI PARTICIPÁCIE“ AKO LEGISLATÍVNA VÍZIA PODPORY PRIAMEJ ÚČASTI OBYVATEĽOV NA VÝKONE OBECNEJ SAMOSPRÁVY¹⁴⁷

Rastislav Král

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

Abstract: Streamlining the participation of the population in the performance of municipal self-government presupposes, on the one hand, their knowledge of opportunities to participate and, on the other hand, places a fundamental requirement on informing residents about the current possibilities of exercising their right to actively participate in local government processes. One of the topics de lege ferenda for the legislative strengthening of the ideas of more active participation is the introduction of the so-called "participation clauses" on those draft items on the agenda of the municipal council, for which the applicable legislation directly expects ex lege, resp. it anticipates comments, suggestions, objections or other input from the public. The legal obligation to present this clause to the submitted material in a targeted and repeated manner, in the context of intelligent solutions leading to an almost personalized targeting of disseminated information in SMART city, may have the ambition to draw municipalities' attention to local problems and topics they want, they wish and have the opportunity to actively pay attention.

Abstrakt: Zefektívňovanie participácie obyvateľov na výkone obecnej samosprávy predpokladá na jednej strane ich vedomosť o možnostiach participovať a zároveň na strane druhej kladie principiálnu požiadavku na časovo a obsahovo presné informovanie obyvateľov o aktuálnych možnostiach využitia ich práva aktívne vstupovať do procesov lokálneho spravovania. Jedným z námetov de lege ferenda pre legislatívne posilnenie myšlienok aktívnejšej participácie je zavedenie tzv. "doložky možnosti participácie" k tým návrhom bodov programu rokovania obecného zastupiteľstva, pri ktorých platná legislatíva priamo ex lege očakáva, resp. predpokladá pripomienky, návrhy, námietky alebo iné vstupy zo strany verejnosti. Zákonná povinnosť cielene a opakovane prezentovať túto doložku k predkladanému materiálu, v kontexte inteligentných riešení smerujúcich až takmer k personalizovanej adresnosti šírenej informácie v priestore SMART city, môže mať ambíciu cielene a veľmi efektívne upriamiť pozornosť obyvateľov obcí na miestne problémy a témy, ku ktorým chcú, želajú si a majú možnosť aktívne venovať svoju pozornosť.

Keywords: municipality, transparency, local-government council, nudge

Kľúčové slová: obec, transparentnosť, obecné zastupiteľstvo, postrčenie

1. ÚVOD

Kľúčovým princípom a východiskom obecnej samosprávy je samostatné a relatívne nezávislé spravovanie vlastných záležitostí na vymedzenom území. Žofčinová uvádza, že „územná samospráva je osobitá práve v tom, že je prejavom záujmu spoločenstva na samospravovaní, samoregulácii, resp. záujmu o samorozhodovanie¹⁴⁸“. Vyjadriť súhlas možno aj s názorom Mitala, ktorý hovorí o sile samosprávy „ktorá dokáže zo všetkých subsystémov verejnej správy reagovať najpromptnejšie na potreby verejnosti, pretože v konečnom dôsledku je vykonávaná na úrovni, ktorá je najbližšie občanovi.¹⁴⁹“

Okrem územného základu, tvorí jej neoddeliteľnú súčasť aj personálny substrát, t.j. obyvatelia obce alebo mesta. V zmysle § 3 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení (ďalej aj ako „zákon o obecnom zriadení“) „obyvateľom obce je osoba, ktorá má na území obce trvalý pobyt.“ Podľa nadväzujúceho ustanovenia § 3 ods. 2 sa obyvateľ zúčastňuje na samospráve obce. Z demonštratívne vymedzených oprávnení obyvateľa podieľať sa na samospráve, vyberáme pre účely príspevku dve z nich. Ide o právo zúčastňovať sa na zhromaždeniach obyvateľov obce a vyjadrovať na nich svoj názor a právo zúčastňovať sa na zasadnutiach obecného zastupiteľstva. Druhým oprávnením je právo obracať sa na orgány obce so svojimi podnetmi

¹⁴⁷ Tento príspevok vznikol ako súčasť riešenia grantového projektu VEGA č. 1/0367/19 s titulom „Kompetencie obecnej samosprávy a podiel štátu na ich uskutočňovaní“.

¹⁴⁸ ŽOFČINOVÁ, V.: Osobitné kategórie zamestnancov. 2018, s. 159.

¹⁴⁹ MITAL, O.: Komplementárne pôsobenie etického a právneho normatívneho systému. 2018, s. 266.

a sťažnosťami. Pripomenieme, že dve spomenuté oprávnenia nesvedčia iba obyvateľom obce, ale podľa ustanovení § 3 ods. 5 aj tomu, kto má na území obce nehnuteľný majetok alebo platí v obci miestnu daň alebo miestny poplatok a rovnako aj tomu, kto je v obci prihlásený na prechodný pobyt alebo tomu, kto má čestné občianstvo obce.

Zámerom príspevku je naznačiť jednoduché legislatívne možnosti zákonných úprav de lege ferenda, ktoré by mohli v kontexte už spomenutých dvoch spôsobov účasti na výkone samosprávy, prispieť k cielenej informovanosti obyvateľov o ich aktuálnej možnosti podieľať sa na samospráve a nenásilným spôsobom iniciovať ich priamu i nepriamu účasť na komunitnej diskusii, či komunitnom rozhodovaní. Ďalej v príspevku rozvíjame myšlienku informovania verejnosti vo vzťahu k zverejňovanému plánu kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra obce, zverejňovaniu návrhu rozpočtu obce a záverečného účtu obce, ako aj zverejňovaného zámeru predaja alebo prenájmu obecného majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa. Domnievame sa, že prezentované myšlienky by mohli prispieť k odbornej diskusii o posilňovaní transparentnosti pri výkone samosprávy¹⁵⁰.

Metodologicky sa naše skúmanie opieralo o základné metódy vedeckej abstrakcie v kontexte analýzy právnych predpisov de lege lata s dôkladným uplatňovaním metód právnej logiky. V našej práci sme nemohli opomenúť ani elementárne metódy výkladu právnych noriem.

2. POSTRČENIE K PARTICIPÁCII

Hoci sa Jednou z hlavných inšpirácií pre uvažovanie o téme a následnej príprave príspevku bolo prepojenie teoretických i praktických poznatkov o legislatívnych pomeroch v slovenskej obecnej samospráve a uznávanej teórii z oblasti behaviorálnej ekonómie.

Americký behaviorálny ekonóm Richard H. Thaler¹⁵¹, okrem iného aj za svoju teóriu „nudge“, získal v roku 2017 Nobelovu cenu za ekonómiu. Presnejšie za jeho prínos k rozvoju behaviorálnej ekonómie.

Teória o pošťuchnutí je založená na základnej myšlienke, že človek môže byť „projektantom“ okolitého prostredia a priestoru a dokáže modelovaním a usporiadaním jednotlivých detailov v priestore nasmerovať ďalších jednotlivcov k určitému typu/druhu správania. Ide o istý typ postrčenia¹⁵², ktoré ak je nastavené „architektom“ správne, tak nenásilným a nenúteným spôsobom zvyšuje pravdepodobnosť istého druhu správania sa človeka. Dané správanie si jednotlivec vyberie, často podvedome, dobrovoľne a bez nátlaku, čo považujeme za silné pozitívum danej teórie. Ide o model, ktorý sa osvedčil napr. pri „postrčení“ ľudí k vhodnému rozhodovaniu sa pri dlhodobej voľbe stratégie pri sporení si na dôchodok, alebo pri rozhodovaní sa, či po svojej smrti budú darcami orgánov pre potreby transplantácií. Plošným zavedením postrčenia sa dosahovali pozitíve, častokrát aj verejnoprospešné efekty, plynúce z individuálneho rozhodovania sa jednotlivcov.

a. Právo ako vynikajúci nástroj k postrčeniu

Spôsobov a nástrojov, ktorými je možné „postrčenie“ zrealizovať je relatívne dostatok. Náš pohľad sa orientuje predovšetkým na systém administratívno-právnych noriem, ktorých korektné nastavenie môže viesť aj v podmienkach obecnej samosprávy na Slovensku k zvýšenému záujmu verejnosti o dianie v obecnej samospráve.

Participáciu vnímame ako principiálnu hodnotu a neoddeliteľnú súčasť demokracie. Podľa Krunkovej *„územná samospráva predstavuje práve v spojitosti s princípom demokracie základ demokratickej výstavby štátu v postupnosti občan, územná samospráva, štát, právom ju teda môžeme považovať za jeden z podstatných znakov moderného, demokratického a právneho štátu.“*¹⁵³

V kontexte uvedeného vyjadrujeme presvedčenie, že uskutočňovanie a realizácia inštitútu občianskej participácie sa spolupodieľa sa naplňaním pojmu verejný záujem. Malo by preto byť v záujme každej obecnej samosprávy na Slovensku podporovať aktívne zapájanie sa obyvateľov a ďalších osôb do lokálneho diania. Právne normy môžu vhodným spôsobom napomáhajúcim nastaviť, v reči behaviorálnej ekonómie „namodelovať“, činnosť samospráv tak, aby sme verejnosť, najmä obyvateľov, postrčili k participácii ešte o čosi priamejšie ako je to v súčasnosti.

b. Kto chce participovať?

Záujem o participáciu na obecnej samospráve bude mať zrejme ten, kto má záujem byť informovaný o činnosti orgánov samosprávy a administratívneho aparátu a ten kto sa chce podieľať, resp. spolupodieľať na činnosti týchto subjektov. Ďalej pravdepodobne ten, kto má záujem o informácie alebo záujem na riešení konkrétnej situácie v obci. Môže ísť o situáciu podstatnú pre celú obec a väčšinu zainteresovaných osôb (napr. výstavba športovej haly, oprava ciest, prijatie komunálneho úveru) alebo o individuálnu situáciu riešiacu

¹⁵⁰ K princípu transparentnosti pozri napríklad ALMAN, T. – VOLOCHOVÁ, J.: Transparentná samospráva – právo verejnosti na informácie ako forma priamej demokracie. 2020.

¹⁵¹ Pre oboznámenie sa s problematikou „teórie o postrčení“ pozri napríklad dielo: SUNSTEIN, C. R. – THALER R.: Šťouch.

¹⁵² Osobne, z jazykového pohľadu, pozitívne vnímam a pôsobí veľmi milo aj český preklad z anglického slova „nudge“ – preložené ako „šťouch“, „pošťouchnutí“ atď.

¹⁵³ KRUNKOVÁ, A.: Verejná moc v duchu princípov konštitucionalizmu, s. 12.

subjektívne potreby jednotlivca alebo úzkej skupiny (napr. odpredaj pozemku obyvateľovi z dôvodu hodného osobitného zreteľa, problémy s odvozom komunálneho odpadu v mestskej časti a pod.).

Ak ide o aktívneho a angažovaného jednotlivca, aktívne vyhľadávajúceho príležitosti pre zapájanie sa do komunálnych aktivít, pre tohto zrejme postačuje vytvárať adekvátny priestor pre jeho aktivitu¹⁵⁴. Aktivovať si žiada, z nášho pohľadu ďalších, ktorí s participáciou buď váhajú, alebo by sa možno aj chceli zapojiť ale nemajú dostatočné vedomosti alebo informácie.

Ak uvažujeme nad otázkou, ktoré sú tie podstatné determinanty na to, aby obyvatelia vo zvýšenej miere inklinovali k participácii na výkone samosprávy, môžeme uvažovať napríklad o týchto troch oblastiach¹⁵⁵. 1) Obyvatelia musia byť informovaní, t.j. musia vedieť o svojej možnosti participovať. 2) Musia vedieť kedy, v akom okamihu, resp. časovom horizonte, je zákonne prípustná možnosť participovať. 3) A nakoniec musia vedieť kde a akým spôsobom môžu svoju snahu uplatniť.

c. Postrčenie k aktívnemu prístupu obyvateľov cez podklady určené na prerokovanie na zasadnutiach obecných zastupiteľstiev.

Aby sme našu myšlienku konkretizovali a predstavili relatívne ciele riešenie de lege ferenda identifikovali sme v priestore obecnej samosprávy legislatívne miesta, pri ktorých vidíme možnosti využiť jednoduché „pošťuchnutie“. Okrem pozvánky na rokovanie zastupiteľstva sme označili tri ďalšie situácie, pri ktorých sa pred prerokovaním podkladov v obecnom zastupiteľstve musia tieto podklady ex lege zverejniť na dlhšiu dobu ako je doba zverejňovania programu rokovania zastupiteľstva, t.j. na dobu dlhšiu ako sú 3 dni. Ak zákonodarca zamýšľal ich zverejnenie pred prerokovaním zastupiteľstva, mal dozaista zámer v tom, aby sa obsah materiálu sprístupnil verejnosti a aby zároveň verejnosť mala dostatok času na prípadné zaujatie svojho stanoviska.

Pozvánka na rokovanie zastupiteľstva

Prvým okruhom záujmu je samotné oznámenie o zvolaní rokovania obecného zastupiteľstva. Podľa § 12 ods. 4 zákona o obecnom zriadení „*návrh programu zasadnutia obecného zastupiteľstva sa zverejňuje na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce aspoň tri dni pred zasadnutím obecného zastupiteľstva.*“ V praxi slovenských samospráv sa stretávame so zverejňovaním pozvánky na rokovanie zastupiteľstva, obsahujúcej navrhované body programu rokovania. Je príznačnou možnosťou obecného zastupiteľstva každej obce, či mesta, aby si vo svojich rokovacích poriadkoch nastavilo spôsoby, aké informácie, okrem bodov programu, času a miesta rokovania, sa budú zverejňovať v oznámení o konaní rokovania obecného zastupiteľstva.

Aj zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám v platnom znení (ďalej aj ako „zákon o slobodnom prístupe k informáciám“) pamätá v § 5 ods. 2 písm. a) na povinnosť obecných a mestských zastupiteľstiev zverejňovať termíny jej schôdzí a zasadaní výborov a návrh programu rokovania. Spoločnou črtou s ustanoveniami zákona o obecnom zriadení je, že ide o zverejnenie informácií predchádzajúcich rokovaniu. V tomto prípade vnímame pozvánku na rokovanie (a vnej uvedené informácie) ako príležitosť postrčiť občanov k využívaniu ich oprávnenia zúčastňovať sa na samospráve obce práve tým, že sa zúčastnia rokovania zastupiteľstva. Svojou prítomnosťou na rokovaní môžu dať signál nimi zvoleným poslancom a aj starostovi, že obyvateľom záleží na tom, čo sa v obci deje, záleží im na témach rokovania, interesujú sa o to, akým spôsobom sa rozhoduje o komunálnych témach. Alman poznamenáva, že „*účasť obyvateľov a verejnosti pri rozhodovaní orgánov tvorí nepochybný kardinálny aspekt výkonu samosprávy. Je preto viac ako žiaduce, aby si obecná samospráva zvolila vhodný prístup k tejto hodnote.*“¹⁵⁶

Miernu legislatívnu brzdu viažucu sa k ambícii obyvateľov zúčastniť sa na rokovaní zastupiteľstva môže z nášho pohľadu tvoriť ustanovenie § 12 ods. 9 zákona o obecnom zriadení, obmedzujúce právo v udelení slova obyvateľovi obce. Zo samotnej dikcie „*môže sa udeliť*“ (slovo) *aj ktorémukoľvek obyvateľovi obce*“, plynie jednoznačne možnosť vzniku situácie, kedy obyvateľ nebude pripustený k tomu, aby na rokovaní vystúpil a predniesol svoje námety, výzvy, pripomienky a podobne. Kráľová k téme uvádza, že „*vystúpenie obyvateľov na zasadnutí obecného zastupiteľstva prispieva k vyššej transparentnosti obcí vzhľadom k tomu, že umožňuje obyvateľom zapojenie sa do procesu schvaľovania rozhodnutí, ktoré zastupiteľstvo prijíma a ktoré sa ich priamo dotýkajú.*“¹⁵⁷ Legislatíva ďalej žiadnym spôsobom nepokrýva možnosť udelenia slova osobám podľa § 3 ods. 5 zákona o obecnom zriadení. Týmto osobám, ktoré nie sú obyvateľmi obce, je priznané právo podieľať sa na samospráve iba tým, že sa na rokovaní zastupiteľstva zúčastnia.

Obecný rozpočet a záverečný účet

Druhá oblasť analýzy sa viaže na zverejňovanie návrhu obecného rozpočtu a návrhu záverečného účtu obce.

¹⁵⁴ Samozrejme zákonným spôsobom a zároveň tak, aby jeho zapájanie nebolo pre obec kontraproduktívne, ale aby prinášalo pre samosprávu a pre obyvateľov pridanú hodnotu.

¹⁵⁵ Uvedený výpočet je striktno demonštratívny a vyjadruje subjektívny názor autora, rešpektujúc ďalšie pohľady na analyzovanú problematiku.

¹⁵⁶ ALMAN T.: Princíp transparentnosti výkonu obecnej samosprávy, s. 111.

¹⁵⁷ KRÁĽOVÁ, V.: Účasť verejnosti na zasadnutí obecného zastupiteľstva a jeho orgánov ako jedna z foriem priamej demokracie, s. 37.

Podľa § 9 ods. 2 zákona o obecnom zriadení „*obec zverejní návrh rozpočtu obce a návrh záverečného účtu obce najmenej 15 dní pred rokovaním obecného zastupiteľstva na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce*“. Pri zverejňovaní rozpočtu i záverečného účtu zákon o obecnom zriadení priamo, a domnievame sa veľmi správne, odkazuje na ustanovenia § 6 ods. 4 až 7 zákona o obecnom zriadení, ktoré upravujú možnosti podávať pripomienky k zverejnenému návrhu, ďalej postup spracovania a vyhodnotenia pripomienok. To čo možno v tejto oblasti zlepšiť postrčením je dať o možnosti pripomienkovania dôraznejšiu informáciu priamo v zverejnenom návrhu.

Odlišnosťou oproti vyššie spomínanému právu obyvateľov a osôb podľa § 3 ods. 5 participovať na rokovaní zastupiteľstva, pripomienky k návrhu rozpočtu a k návrhu záverečného účtu môže podať každá fyzická a právnická osoba. T.j. dochádza k rozšíreniu okruhu subjektov oprávnených participovať na územnej samospráve. Jednak možno zaznamenať zmenu v rozmanitosti subjektov, kde aj právnické osoby môžu vyjadrovať pripomienky a rovnako tak pri fyzických osobách už nie je nutnosťou, aby išlo o obyvateľa obce alebo o osobu podľa § 3 ods. 5 zákona o obecnom zriadení.

Návrh plánu kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra obce

V tretej časti pozornosť venujeme návrhu plánu kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra, ktorý pred jeho prerokovaním v obecnom zastupiteľstve musí byť podľa § 18f ods. 1 písm. b) „...*najneskôr 15 dní pred prerokovaním v zastupiteľstve zverejnený spôsobom v obci obvyklým*“. Ide o plán, ktorého jedným z predpokladov pre prerokovanie a potenciálne schválenie na zasadnutí obecného zastupiteľstva je aj jeho zverejnenie. Obec pri výkone samosprávy v zmysle § 4 ods. 3 písm. e) „*utvára účinný systém kontroly a vytvára vhodné organizačné, finančné, personálne a materiálne podmienky na jeho nezávislý výkon*,“ Bolo by zrejme naivné domnievať sa, že zákonodarca zverejnenie návrhu plánu ustanovil bez určitého zámeru alebo cieľa. Zverejnenie má v tejto situácii opäť vytvoriť priestor pre verejnosť na to, aby mohli k plánu zaujať postoj a predložiť svoje pripomienky. Pri zverejnení plánu nenachádzame odkaz na § 6 ods. 4 až 7 (postup prijímania a vyhodnocovania pripomienok) a rovnako nenachádzame vymedzenie subjektov oprávnených podať pripomienky. Zo súčasnej legislatívy nemožno určiť, či môžu pripomienky k navrhovanému plánu podať len fyzické osoby, alebo aj osoby právnické? Či môžu podať pripomienku len obyvatelia obce alebo aj osoby podľa § 3 ods. 5., alebo dokonca osoby nenapĺňajúce tieto charakteristiky.

Predaj a prenájom majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa

Štvrtá časť má za cieľ preniknúť do majetkovoprávnej a častokrát citlivej situácie, keď obec predáva alebo prenajíma svoj majetok z dôvodu hodného osobitného zreteľa. Zákonný základ pre tento spôsob nakladania s obecným majetkom nachádzame v § 9a ods. 8 písm. e) zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v platnom znení (ďalej aj ako „zákon o majetku obcí“). Štandardné postupy predaja alebo prenájmu podľa § 9a ods. 1-7 sa pri postupe predaja alebo prenájmu z dôvodu hodného osobitného zreteľa nepoužijú. Ide o osobitný nástroj, kedy sa eliminuje súťažný aspekt pri predaji alebo prenájme obecného majetku. Práve otvorená súťaž v trhovom prostredí by mala sledovať cieľ, ktorým je vygenerovať čo najvyššiu cenovú ponuku dosiahnuteľnú na trhu za ponúkaný majetok.

O predaji alebo prenájme z dôvodu osobitného zreteľa rozhoduje obecné zastupiteľstvo trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov. Zákon o majetku obcí ako obligatórnu požiadavku kladie povinnosť obce zverejniť zámer predaja alebo prenájmu majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa najmenej 15 dní pred schvaľovaním prevodu (nájmu) obecným zastupiteľstvom na svojej úradnej tabuli a na svojej internetovej stránke, ak ju má obec zriadenú, pričom zámer musí byť zverejnený počas celej tejto doby.

Aký iný zámer by mal zákonodarca, ak by zverejnením nechcel posilňovať transparentnosť pri nakladaní s majetkom obce? Aký význam by malo len to, ak by sa obyvatelia alebo verejnosť o zamýšľanom predaji/prenájme „len“ dozvedeli/a? Domnievame sa, že zverejnenie zámeru má vytvárať priestor na to, aby každý kto pozná dôvody, pre ktoré by mohol byť zamýšľaný spôsob prevodu/prenájmu majetku pochybný, nezákonný, pre obec nevýhodný, alebo nenapĺňajúci znaky osobitného zreteľa, by mal mať príležitosť a možnosť podať k zverejnenému návrhu pripomienku, ktorá by bola vyhodnotená a prerokovaná na zasadnutí zastupiteľstva. Išlo by v zásade o rovnaký model, aký sa uplatňuje pri už vyššie spomenutom návrhu rozpočtu alebo návrhu záverečného účtu. Žiaľ, zákon o majetku obcí o tom, či možno pripomienkovať zverejnený návrh mlčí.

d. Návrhy de lege ferenda

Naše uvažovanie o postrčení v štyroch vyššie spomenutých oblastiach spočíva v tom, aby zverejnené dokumenty obsahovali výslovné ustanovenie o tom, kto, v akej lehote, komu a akým spôsobom môže k zverejnenému materiálu alebo dokumentu predložiť pripomienky. V terminológii procesného práva sa používa významovo dobre pochopiteľné označenie „poučenie“. Pre účely tohto príspevku sme tento typ kvázi poučenia nazvali ako „doložka možnosti participácie“ (ďalej aj ako „doložka“).

Zverejnené materiály by mali obsahovať plný text takéhoto „poučenia“/doložky a nie len odkazy na paragrafové znenia iných právnych predpisov. Dodatočné komplikovanie a nutnosť vyhľadávania v ďalších odkazovaných predpisoch znižuje ochotu osôb vyvinúť aktivitu a radšej volia ústup zo svojich zámerov. Recipienti musia mať informácie k dispozícii priamo (bez nutnosti ďalej dohľadávať) a v čo najjednoduchšej a najpochopteľnejšej forme. Ide o vytváranie priestoru na lepšie oboznámenie sa s informáciou o tom, že v danej

veci majú vybrané subjekty oprávnenie aktívne sa angažovať a spolupodieľať sa tým na uskutočňovaní územnej samosprávy.

Navrhované riešenia sa dajú dosiahnuť dvoma spôsobmi. Prvý spočíva v tom, že každá obec si uvádzanie doložky na materiáloch stanoví v rokovacom poriadku obecného zastupiteľstva. Možnosť prispôbovať rokovanie zastupiteľstva miestnym pomerom, potrebám a požiadavkám je vyhradené obecnému zastupiteľstvu, ktoré v zmysle dikcie § 11 ods. 4 písm. k) zákona o obecnom zriadení schvaľuje aj svoj rokovací poriadok. Toto riešenie je z nášho pohľadu technicky možné, avšak bolo by iluzórne očakávať masívne úpravy rokovacích poriadkov takmer 3 000 samospráv na Slovensku.

Ak by sa mala myšlienka doložiek stať životaschopnou a prinášala možné "poštuchnutie" obyvateľov či verejnosti, ako relevantné riešenie vnímame zákonnú novelizáciu. Ak by si zákonodarca osvojil prezentovanú myšlienku, žiadalo by sa novelizovať zákon o obecnom zriadení a v prípade predaja/prenájmu obecného majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa aj zákon o majetku obcí. Novelizácia by nezaťažila adresátov verejnej správy a pre obce by išlo o veľmi jednoduchú administratívnu povinnosť.

Prvou navrhovanou úpravou by mohlo byť uvádzanie doložky (plného textu) o možnosti účasti obyvateľov obce a osôb podľa § 3 ods. 5 zákona o obecnom zriadení na rokovaniach obecného zastupiteľstva. Uvádzaná by mala byť v texte dokumentu, ktorým sa zverejňuje termín a miesto konania rokovania a program rokovania zastupiteľstva. Legislatívne úprava by sa mohla systematicky včleniť napríklad do ustanovenia § 12 ods. 4 zákona o obecnom zriadení. V kontexte už niekoľkokrát spomenutej transparentnosti pri výkone samosprávy a možnosti participácie na jej výkone, odporúčame aj v ustanoveniach § 12 ods. 9 zákona o obecnom zriadení o udeľovaní slova na rokovaniach zastupiteľstva zaradiť medzi subjekty, ktorým môže byť udelené na rokovaní slovo, aj subjekty vymedzené v § 3 ods. 5 zákona o obecnom zriadení. Keď sa tieto subjekty majú právo zúčastniť na rokovaní, nedáva zmysel, aby sa na zasadnutí nemohli aj vyjadriť.

V nadväznosti na zverejňovanie návrhu rozpočtu a návrh záverečného účtu by mohlo ako postrčenie pôsobiť uvedenie doložky, v plnom textovom znení o tom, v akej lehote, akým spôsobom a kam je možné doručiť pripomienky k zverejneným materiálom. T.j. vznikla by povinnosť obce obligatórne v materiály uvádzať skutočnosti, ktoré už sú ako oprávnenie síce priznané v § 9 ods. 2 ustanovenie za bodkočiarkou zákona o obecnom zriadení ale týmto spôsobom by stali pre verejnosť bezprostredne vnímateľné a pochopiteľné v aktuálnom čase zverejnenia rozpočtu alebo záverečného účtu. Rovnaké riešenie sa ponúka aj vo vzťahu k návrhu plánu kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra, kde by sa ešte žiadalo vymedziť okruh subjektov oprávnených pripomienku podať. Prihovárame sa za vymedzenie širokého okruhu subjektov pre možnosti podania pripomienok, napríklad spôsobom, ako je to zadefinované v § 6 ods. 4 a to je, že pripomienky môžu podať tak fyzické ako aj právnické osoby.

Čo sa týka predaja alebo prenájmu obecného majetku cestou osobitného zreteľa, novelizáciou by mal prejsť zákon o majetku obcí. Vo zverejnenom zámere o predaji alebo prenájme by sa okrem zadefinovania dôvodu predaja/prenájmu, t.j. samotného osobitného zreteľa, a presného a nezameniteľného definovania majetku, mal uvádzať aj subjekt, ktorému sa má majetok predat' alebo prenajať a navrhovaným obligatónym prvkom by bolo plné znenie doložky o tom, že každý je oprávnený k zverejnenému zámeru podať pripomienky. Novelou by sa tak mohlo priznať oprávnenie podať pripomienky každému (nielen napr. obyvateľovi). Vznikol by tu napríklad zákonný priestor pre mimovládne organizácie vykonávajúce podpornú, tzv. watchdogovú činnosť a upozorňujú na špecifické (možno niekedy až rizikové) situácie pri nakladaní s verejným majetkom na to, aby uplatnili oficiálnu pripomienku. Zároveň by text doložky obsahoval už viac krát spomenutú textovú informáciu o tom v akej lehote, komu a akým spôsobom možno pripomienku podať. V zákone o majetku obcí by sa mohlo legislatívne riešenie zakomponovať priamo do ustanovení o osobitnom zreteli, t.j. § 9a ods. 8 písm. e) a § 9a ods. 9 písm. c).

Pri všetkých vyššie navrhnutých odporúčaniach je nutné myslieť aj na to, že na obecnej úrovni je následne potrebné vytvoriť mechanizmus na vyhodnocovanie pripomienok. V zásade mechanizmus, ktorý sa realizuje pri prijímaní vyhodnocovaní pripomienok podaných k návrhu všeobecne záväzného nariadenia podľa § 6 ods. 4 až 7 sa javí ako postačujúci a primeraný.

3. ZÁVER

V príspevku sme načrtli možnosti legislatívnych úprav zákona o obecnom zriadení a zákona o majetku obcí. V načrtnutých riešeniach ide predovšetkým o jednoduché legislatívne riešenia, ktorých technické spracovanie nepokladáme za náročné. Zároveň ide o neinvazívne riešenie vo význame, že navrhovanou úpravou sa nemenia zaužívané podmienky a postupy pre zverejňovanie podkladov pre rokovanie zastupiteľstiev. Nijakým spôsobom sa nenarúša právna istota zainteresovaných subjektov. Proporcionalita toho, čo by mohlo „postrčenie“ priniesť a miera pridanej práce na strane obcí je podľa nášho názoru zachovaná a obce budú zmenou, čo do rozsahu pridanej práce, dotknuté len minimálne. Pridaná hodnota týchto jednoduchých riešení je aj v tom, že nestoja takmer žiadne dodatočné náklady.

Legislatívne úpravy v prospech posilnenia racionálnej participácie obyvateľov, alebo verejnosti všeobecne, na výkone samosprávy budú v demokracii vždy vítanou myšlienkou. Je pri nich potrebné hľadať mieru prínosu pre

výkon samosprávy, ďalej nákladov na ich zavedenie a rovnako tak aj náročnosť ich uskutočňovania v praxi. Domnievame sa, že riešenia opísané v príspevku by mohli naplňať tieto požiadavky a priniesť istý nenásilný prvok v legislatíve podporujúci účasť obyvateľov a verejnosti na výkone územnej samosprávy.

Použitá literatúra:

ALMAN, T. – VOLOCHOVÁ, J.: Trnasparentná samospráva – právo verejnosti na informácie ako forma priamej demokracie, Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration, 2020, 28(1), s. 5-16, Retrieved from: <https://editorial.upce.cz/1804-8048/28/1/1011> (18th November 2021).

ALMAN, T.: Princíp transparentnosti výkonu obecnej samosprávy. In: Územní samospráva jako forma veřejné moci: recenzovaný sborník z nedzinárrodní vědecké konference. Opava: Slezská univerzita v Opavě. 2021. s. 105 - 113. ISBN 970 -80-7510-463-2.

KRÁLOVÁ, V.: Účasť verejnosti na zasadnutí obecného zastupiteľstva a jeho orgánov ako jedna z foriem priamej demokracie. In: Mladá veda. Roč. 9, č. 1. 2021. s. 33-44, ISSN: 1339-3189.

KRUNKOVÁ, A.: Verejná moc v duchu princípov konštitucionalizmu. In: Viazanosť verejnej správy právom, Zborník vedeckých prác. 2013. Košice: Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy. S 5-27., ISBN 978-80-96496-10-5.

MITAL, O.: Komplementárne pôsobenie etického a právneho normatívneho systému. In: Časopis pro právní vědu a praxi. Roč. 26, č. 2. 2018. s. 259-282. ISSN 1805-2789.

SUNSTEIN C.R. – THALER, R.: Šťouch. 2010. Zlín: Kniha Zlín, 310 s., ISBN: 9788087162668.

ŽOFČINOVÁ, V.: Osobitné kategórie zamestnancov. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2018. 214 s., ISBN 978-80-8152-645-9.

Kontaktné údaje:

Mgr. PhDr. Rastislav Král, PhD.

rastislav.kral@upjs.sk

Fakulta verejnej správy, Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach

Popradská 66

040 11 Košice

Slovenská republika

ZHROMAŽDENIE OBYVATEĽOV OBCE A JEHO PERSPEKTÍVY AKO PROSTRIEDKU PRIAMEJ DEMOKRACIE¹⁵⁸

Ľudovít Máčaj

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The paper describes assembly of the inhabitants of the municipality as one of the ways in which the inhabitants of the municipality and other people can participate in its self-government. It is an institute within direct democracy and its elements could be used the most in the exercise of territorial self-government. Nevertheless, it is clear that the assemblies of the inhabitants of the municipality are, in a sense, forgotten in society and do not fully fulfil their potential. Therefore, the paper focuses on its applicability and wider use in today's society in Slovakia, also with regard to the conditions of smart cities and municipalities.

Abstrakt: Príspevok približuje zhromaždenie obyvateľov obce ako jeden z prostriedkov, ktorými sa môžu obyvatelia obce a ďalšie osoby zúčastňovať resp. podieľať na jej samospráve. Jedná sa o inštitút, v rámci ktorého by sa pri výkone územnej samosprávy mohla najväčšmi uplatniť priama demokracia a jej prvky. Napriek tomu je zrejmé, že zhromaždenia obyvateľov obce sú v spoločnosti v určitom slova zmysle zaznávané a nenapĺňajú úplne svoj potenciál. Preto sa príspevok zameriava na jeho aplikovateľnosť a širšie využitie v súčasnej spoločnosti na Slovensku, a to aj s ohľadom na podmienky inteligentných miest a obcí.

Keywords: assembly of the inhabitants of the municipality, municipality, direct democracy.

Kľúčové slová: zhromaždenie obyvateľov obce, obec, priama demokracia.

1. ÚVOD

Miestna samospráva na úrovni miest a obcí na Slovensku, ale aj v medzinárodnom merítku, sa vyznačuje pomerne úzkym vzťahom medzi obyvateľmi a orgánmi obce, ktorí ich zastupujú. Hoci môžeme v tomto prípade hovoriť stále len o forme zastupiteľskej demokracie na miestnej (komunálnej) úrovni, z pohľadu obyvateľstva sa bez pochyb jedná o priamejší a bezprostrednejší vzťah, než je na celoštátnej úrovni. Prostriedky priamej demokracie sa na komunálnej úrovni síce existujú, avšak využívajú sa len v zákonom vymedzených prípadoch. V prvom rade musíme zmieniť miestne referendum, v ktorom môžu obyvatelia obce rozhodovať o zákonom stanovených otázkach. Na druhej strane ako relatívne nový inštitút pozná zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“ alebo aj len „zákon“) ako osobitný inštitút aj zhromaždenie obyvateľov obce. Právna úprava na tomto úseku je však pomerne strohá a ako popisuje príspevok nižšie, zákon ďalej nevymedzuje spôsob konania, priebeh, výsledok a ani záväznosť toho, k čomu sa na takomto zhromaždení dospelo. V tomto príspevku by sme preto radi poukázali na to, aká je súčasná situácia pri využívaní tohto inštitútu, a zároveň aké sú jeho perspektívy do budúcnosti, a to aj v podmienkach inteligentných miest a obcí.

Príspevok sa okrem úvodu a záveru člení na tri časti:

Na začiatok poukazujeme na právnu úpravu na úseku zhromaždení a zároveň na ich aplikačné možnosti s ohľadom na v súčasnosti platnú a účinnú právnu úpravu.

Následne príspevok približuje zhromaždenie ako prostriedok priamej demokracie a poukazuje na to, akým spôsobom môžu takto uplatňovať svoje práva obyvatelia obce.

V ostatnej časti pred záverom príspevok poukazuje na to, aké sú perspektívy využitia zhromaždenia ako prostriedku priamej demokracie do budúcnosti, a to s ohľadom na podmienky inteligentných miest a obcí.

Pevne veríme, že v tomto prípade dôjdeme k záveru o využiteľnosti tohto prostriedku, a láskavý čitateľ si bude môcť vytvoriť vzhľadom na uvedené skutočnosti aj vlastný názor o tom, či takáto forma priamej demokracie má podľa neho svoju aplikovateľnosť aj v budúcnosti.

2. ZHROMAŽDENIE PODĽA SÚČASNEJ LEGISLATÍVY

Azda už v samotnom úvode tohto legislatívneho rozboru je potrebné poznamenať, že na zhromaždenia podľa tohto príspevku sa neaplikujú ustanovenia čl. 28 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení

¹⁵⁸ Príspevok je jedným z výstupov projektu „Prostriedky priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí“, ktorý bol podporený grantom VEGA č. 1/0757/20 udeleným Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

neskorších predpisov (ďalej len „Ústava“), ktoré vo všeobecnej rovine upravujú zhromažďovacie právo ako jedno z ústavných politických práv. Rovnako tak ani ustanovenia zákona č. 84/1990 Zb. o zhromažďovacom práve v znení neskorších predpisov, ktorý v tomto prípade predstavuje vykonávací predpis. V tomto prípade sa jedná o všeobecnú úpravu zhromažďovacieho práva ako politického práva.¹⁵⁹

Pokiaľ rozoberáme zhromaždenia obyvateľov obce, musíme v prvom rade poukázať na postavenie obce ako takej. Obec je samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky, pričom ako základná jednotka územnej samosprávy združuje osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt. *Základnou úlohou obce pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a potreby jej obyvateľov.*¹⁶⁰ Práve k tomu slúži aj zhromaždenie obyvateľov obce, ako jeden zo spôsobov výkonu samosprávy. Tá má svoje ústavné vyjadrenie v čl. 67 ods. 1 Ústavy, podľa ktorého *územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku.* Určitou zaujímavosťou je skutočnosť, že zhromaždenie obyvateľov obce sa v tomto prípade uvádza na prvom mieste medzi spôsobmi, ktorými sa môže samospráva vykonávať.

Zhromaždenie obyvateľov obce je v súčasnosti v zákone o obecnom zriadení upravené v ustanovení § 11b, ktorý uvádza: *Obecné zastupiteľstvo alebo starosta môže zvolať zhromaždenie obyvateľov obce alebo jej časti na prerokovanie vecí územnej samosprávy, ak § 2aa ods. 2 neustanovuje inak.* V zásade môžeme uviesť, že sa jedná o akési všeobecné ustanovenie na tomto úseku. Na tomto mieste je zaujímavé poznamenať, že až do novelizácie zákonom č. 70/2018 Z. z. právomoc zvolať zhromaždenie prislúchala iba obecnému zastupiteľstvu. V súčasnosti môžeme hovoriť o troch subjektoch: starosta, obecné zastupiteľstvo a okresný úrad v sídle kraja na podnet ministerstva vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“)¹⁶¹ a to v prípadoch, kedy sa jedná o využitie inštitútu pričlenenia obce pri nefunkčných obciach. Vo všeobecnosti však môžeme konštatovať, že v akejkoľvek veci územnej samosprávy ho môžu zvolať obidva orgány obce.

S ohľadom na vymedzenie vecného zamerania na *veci územnej samosprávy* môžeme konštatovať, že ide o určitý odkaz na vymedzenie oblasti samosprávy obce v zmysle zákona: *Obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnou pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba.*¹⁶² Hoci zákonodarca v nasledujúcich ustanoveniach vymedzuje určité oblasti, ktoré spadajú pod originálnu pôsobnosť obce¹⁶³, jedná sa len o demonštratívny výpočet. To znamená, že akákoľvek oblasť života obce a jej činnosti spadá pod originálnu pôsobnosť, pokiaľ právne predpisy neustanovujú inak. Toto spôsobuje dôsledky aj vo vzťahu zhromaždeniu. Vo všeobecnosti teda môžeme konštatovať, že z hľadiska vecného zamerania sa toto zhromaždenie môže týkať čohokoľvek.

Zhromaždenie obyvateľov obce sa vyslovene spomína aj v ďalšom ustanovení zákona o obecnom zriadení. Podľa ustanovenia § 4 ods. 2 zákona môžu obyvatelia obce vykonávať jej samosprávu troma spôsobmi: orgánmi obce, miestnym referendom a zhromaždením. Všetky tri spôsoby výkonu samosprávy môžeme považovať za rovnocenné. V tejto súvislosti je zaujímavé poukázať aj na to, že hoci zákon pomenúva zhromaždenie s prívlastkom obyvateľov obce, podľa zákona sa ho môžu zúčastňovať a vyjadrovať na ňom svoj názor aj ďalšie osoby, a to tie, ktorú sa môžu na samospráve obce podieľať, a tí, ktorí majú na území obce nehnuteľný majetok alebo v obci platia miestnu daň alebo miestny poplatok, alebo sú v obci prihlásení na prechodný pobyt, alebo majú čestné občianstvo obce.¹⁶⁴

Ako ďalšiu zaujímavosť môžeme uviesť, že zákon vymedzuje právomoc zvolávať zhromaždenie medzi výhradnými právomocami obecného zastupiteľstva¹⁶⁵, na druhej strane však medzi právomocami starostu sa takéto oprávnenie vôbec nespomína. V tejto súvislosti by sme teda mohli poznamenať, že sa pravdepodobne jedná o určitú nedôslednosť zákonodarcu, ktorý neupravil aj toto ustanovenie a celkový výsledok je potom zmätočný. Právomoc zvolávať zhromaždenie akoby patrila medzi výhradné pôsobnosti obecného zastupiteľstva, na druhej strane však iné ustanovenie tohto zákona – a to práve vyššie spomínaný § 11b priznáva toto oprávnenie aj starostovi.

Situácia sa navyše komplikuje aj vo vzťahu k relatívne novému inštitútu, ktorým je pričlenenie obce, ktoré nastáva v prípadoch tzv. nefunkčnej obce (teda, ktorá po vykonaní dvoch po sebe idúcich volieb do orgánov samosprávy obcí nemá obecné zastupiteľstvo ani starostu). V tomto prípade zákon ako podmienku jeho vykonania stanovuje zvolanie zhromaždenia tejto nefunkčnej obce, pričom ako je uvedené vyššie, v tomto prípade ho zvoláva okresný úrad v sídle kraja na podnet ministerstva. Navyše, v danom prípade sa o priebehu a výsledku takéhoto

¹⁵⁹ VOLOCHOVÁ, J.: Zhromaždenie obyvateľov obce – efektívna forma uskutočňovania obecnej samosprávy v Slovenskej republike?

¹⁶⁰ MARTVOŇ, A.: Územné a správne usporiadanie Slovenskej republiky, s. 75.

¹⁶¹ § 2aa ods. 2 zákona o obecnom zriadení.

¹⁶² § 4 ods. 1 zákona o obecnom zriadení.

¹⁶³ HORVAT, M. – MUNKOVÁ, V.: Organizácia samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky, s. 113.

¹⁶⁴ § 4 ods. 5 zákona o obecnom zriadení.

¹⁶⁵ § 11 ods. 4 písm. f) zákona o obecnom zriadení.

zhromaždenia vypracuje záznam, čo vo všeobecnosti zákon pri zhromaždeniach nepredpokladá.¹⁶⁶ Navyše, tento záznam sa prikladá ako príloha k návrhu na pričlenenie nefunkčnej obce k susediacej obci, ktorý predkladá ministerstvu okresný úrad v sídle kraja. V tejto súvislosti môžeme uviesť, že sa jedná o akúsi aplikáciu inštitútu zhromaždenia s detailnejšou špecifikáciou a niektorými modifikáciami práve za účelom pričlenenia nefunkčnej obce k susednej obci. Na druhej strane stojí za zamyslenie, prečo v tomto prípade zákonodarca vyžaduje vypracovanie záznamu z priebehu zhromaždenia, zatiaľ čo v prípade bežného zhromaždenia vo veciach samosprávy obce nemá na jeho organizáciu, priebeh, zabezpečenie jeho vykonania a zaznamenanie tohto priebehu žiadne požiadavky. Stojí za úvahu, prečo zákonodarca pri tejto novelizácii neaplikoval takúto povinnosť aj na zhromaždenia vo všeobecnosti, nielen pri pričlenení nefunkčnej obce.

Súčasnú právnu úpravu na úseku zhromaždení by sme mohli zhodnotiť nasledovným spôsobom: Zákon v súčasnosti platnom a účinnom znení upravuje zhromaždenie len vo všeobecnej rovine. Zhromaždenie je v zmysle Ústavy, rovnako aj podľa ustanovení zákona o obecnom zriadení chápané ako rovnoprávna forma vykonávania samosprávy obce obyvateľmi obce a ďalším vybraným osobám sa na nej podieľať formou zhromaždenia, vo všeobecnej rovine im priznáva právo sa ich zúčastňovať a vyjadrovať na nich svoj názor.

Na druhej strane však v zákone, prípadne ani v žiadnom inom právnom predpise, nie je špecifikovaná forma, ako majú tieto zhromaždenia prebiehať. Hoci sa teda jedná o rovnoprávnu formu vykonávania samosprávy obce, zákon ju upravuje minimálne, nielen vo vzťahu k forme. Rovnako chýba aj úprava priebehu, procesného spôsobu jeho zaznamenania (okrem vyššie zmienených prípadov pričlenenia nefunkčnej obce), výsledku, ako aj prípadnej záväznosti výsledkov, ku ktorým sa dospeje v priebehu zhromaždenia. V tomto prípade, aj keby sa napríklad na zhromaždení hlasovalo, takýto výsledok by mal naďalej len odporúčací charakter a nedalo by sa hovoriť o žiadnej záväznosti, azda s výnimkou politickej, smerom k orgánom obce.

Za problematické môžeme označiť aj vymedzenie subjektu oprávneného zvolávať zhromaždenie obyvateľov obce. Samozrejme, bokom môžeme nechať túto právomoc „v rukách“ okresného úradu v sídle kraja, ktorý si ju uplatňuje len v prípade pričlenenia nefunkčnej obce. Neistotu vyvoláva najmä rovnaká právomoc starostu a obecného zastupiteľstva. V tomto prípade vzniká určitá dilema, či takáto úprava tohto oprávnenia nebude smerovať väčšmi ku politikárčeniu najmä v prípadoch, kedy sa orgány obce (resp. rôzne názorové skupiny v obecnom zastupiteľstve) dostanú do vzájomného konfliktu. Spolu s tým súvisí aj dilema, či je takáto úprava v súlade s predpokladmi určitej delby moci v samospráve, ktorá by mala existovať.¹⁶⁷ Zároveň tu vzniká problém spojený s nejasným vymedzením tejto právomoci v zákone, tak ako je v texte uvedené vyššie.

Vynára sa nám tu preto otázka, či zhromaždenie tak, ako je v súčasnosti upravené v legislatíve a zároveň, ako je realizované v praxi, nepredstavuje len akúsi snahu dať „punc“ väčšej legitimity zásadným rozhodnutiam orgánov obce, najmä na úseku územného rozvoja, prípadne aj v oblastiach ďalších závažných otázok samosprávy obcí. Prípadne, či nie je len „zástierkou“ v prípadoch, kedy je daná otázka samosprávy obce problematická či nepopulárna a orgány obce tak potrebujú vytvoriť priestor pre akúsi verejnú konzultáciu tejto otázky, aby boli prípadné sťažnosti verejnosti eliminované a zároveň sa tak predišlo všeobecnej nespokojnosti. Samozrejme, takéto využívanie inštitútu zhromaždenia je úplne legitímne, avšak na druhej strane vyvstáva otázka, či sa nejedná o prílišný formalizmus a vo výsledku o častú faktickú neopodstatnenosť.

3. ZHROMAŽDENIE AKO PROSTRIEDOK PRIAMEJ DEMOKRACIE V PRAXI

Je tiež vhodné sa zamyslieť, či by sme zhromaždenie obyvateľov obce tak, ako ho súčasná legislatíva predpokladá a ako sa v praxi využíva, mohli naozaj považovať za prostriedok priamej demokracie. Iste, už len z hľadiska, že sa tento spôsob umožňuje všetkým obyvateľom obce, ako aj ďalším spomínaným osobám sa na ňom zúčastniť a vyjadrovať svoje názory a presvedčenia, túto skutočnosť naznačuje. Na druhej strane však má zhromaždenie naďalej len konzultatívny charakter, bez možnosti prijímať na ňom záväzné rozhodnutia, a to ani smerom ku orgánom obce. Tie sa pri vykonávaní svojich právomocí tým, čo na zhromaždení zaznelo, vôbec nemusia riadiť. Priama demokracia ako taká by však mala predpokladať priamu osobnú účasť na správe a riadení verejných záležitostí.¹⁶⁸ Priama demokracia by v teoreticky predpokladanej rovine teda mala predstavovať realizáciu suverenity ľudu, ktorý sám môže rozhodovať o záležitostiach, ktoré sa ho priamo dotýkajú. Zároveň sa jedná o akúsi aplikáciu demokracie na miestnej úrovni. *Miestna samospráva a demokracia sú obzvlášť atraktívne, pretože zahŕňajú decentralizáciu moci a možnosť využiť miestne znalosti na uspokojenie miestnych potrieb.*¹⁶⁹ Takéto vykonávanie predpokladá aj vyššie zmienený čl. 67 ods. 1 Ústavy, podľa ktorého by sa mala územná samospráva na prvom mieste vykonávať na zhromaždeniach. Avšak, skutočnosť je trochu zložitejšia.

Zhromaždenia slúžia v prvom rade ako inštitút na verejné prerokovanie záležitostí komunálneho významu. Z aplikačného hľadiska majú niekoľko výrazných výhod:

¹⁶⁶ § 2aa ods. 2 zákona o obecnom zriadení.

¹⁶⁷ VOLOCHOVÁ, J.: Zhromaždenie obyvateľov obce – efektívna forma uskutočňovania obecnej samosprávy v Slovenskej republike?

¹⁶⁸ Porovnaj: OTTOVÁ, E.: Teória práva, s. 153.

¹⁶⁹ STOKER, G.: Redefining Local Democracy, s. 188.

V prvom rade sa jedná o finančne a časovo pomerne nenáročný inštitút, ktorý je realizovateľný ad hoc v situácii, ktorá to vyžaduje. Môže predstavovať akúsi spontánnu reakciu v prípadoch, ktoré vyvolávajú v spoločnosti mnoho polemík.

Na druhom mieste môžeme spomenúť skutočnosť, že práve pri realizácii zhromaždenia obyvateľov obce vzniká možnosť vzájomného kontaktu, a v prípade potreby aj konfrontácie medzi obyvateľmi obce (prípadne aj ďalšími osobami) na jednej strane a na strane druhej predstaviteľmi orgánov obce, prípadne aj medzi obyvateľmi obce a ďalšími osobami zúčastňujúcimi sa tohto zhromaždenia navzájom. Toto môže byť efektívnym spôsobom riešenia konfliktov v obci.

Ako tretiu by sme mohli zmieniť určitú preventívnu funkciu zhromaždenia obyvateľov obce, ktorá sa prejavuje najmä v prípadoch menších obcí.¹⁷⁰ Úspešne vykonané zhromaždenie, ktoré vyrieši alebo aspoň v podstatnej miere môže pomôcť pri riešení zásadných otázok samosprávy obce, môže zabrániť tomu, aby bolo nevyhnutné vo vzťahu k týmto otázkam zorganizovať miestne referendum, prípadne aby táto problematika ohrozila postavenie a činnosť orgánov obce, a to najmä z politického hľadiska.

Ako poslednú, no azda najväčšiu prednosť zhromaždenia obyvateľov obce by sme mohli uviesť, že ani jeho konzultatívny charakter nemožno podceňovať. A to najmä v prípadoch, kedy sa z hľadiska počtu osôb, ktoré sa ho zúčastňujú a ktorých sa predmet zvolaného zhromaždenia týka, jedná o menšie číslo. Môžeme teda naznačiť dva možné spôsoby, kedy je organizácia zhromaždenia pomerne účinným a efektívnym spôsobom riešenia otázok samosprávy obce: jednak sú to prípady menších obcí (kedy je rozumným predpokladom, že takéhoto zhromaždenia sa zúčastní väčší počet a teda vo výsledku aj podiel obyvateľov obce), alebo v prípade riešenia otázok miestnych komunít. V druhom prípade sa jedná o situáciu, ktorú predpokladá aj zákon vo vyššie zmienenom východizme ustanovení k zhromaždeniu: *Obecné zastupiteľstvo alebo starosta môže zavolať zhromaždenie obyvateľov obce alebo jej časti na prerokovanie vecí územnej samosprávy, ak § 2aa ods. 2 neustanovuje inak.*¹⁷¹ Práve v prípadoch, kedy sa z hľadiska vymedzenia osôb, ktoré sa zhromaždenia môžu zúčastňovať, jedná len o obyvateľov časti obce, môžeme hovoriť o väčšej efektívite pri organizovaní a celkovom výsledku organizovaného zhromaždenia.

Zhromaždenie predstavuje akúsi soft power na úrovni územnej samosprávy obce. Pravda, jeho závery nie sú právne záväzné pre obec samotnú, ani pre jej orgány či jej predstaviteľov, pokiaľ neberieme do úvahy politické hľadisko. No na druhej strane práve vďaka konzultácii a neraz aj konfrontácii medzi obyvateľmi obce a orgánmi obce, a neraz aj obyvateľmi obce navzájom môže priniesť efektívne riešenie problémov, s ktorými sa obec stretáva a ktoré by sa právne záväzným rozhodnutím obce prostredníctvom svojich orgánov možno nepodarilo vyriešiť na rovnakej úrovni. Ako príklad by sme mohli uviesť riešenie občianskych konfliktov v obci (napr. medzi majoritou a marginalizovanými skupinami), riešenie otázok územného rozvoja a plánovanej výstavby v obci alebo aspoň vybranej časti jej územia. V tomto prípade môžeme hovoriť o akejsi aplikácii hesla *soft power is more effective* – voľne preložené, že sila bez donútenia je viac efektívna pri dosahovaní svojho cieľa ako donútenie.

Na tomto mieste chceme zmieniť aj prieskum, ktorý sme realizovali ako riešiteľský kolektív vedeckého projektu VEGA „Prostriedky priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí“ č. 1/0757/20 udeleného Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied, v rámci ktorého sme formou mailovej komunikácie oslovili predstaviteľov všetkých obcí a miest na Slovensku, na ktorých bol dostupný mailový kontakt. Dostalo sa nám 525 odpovedí. V rámci neho sme respondentov oslovili s nasledujúcou otázkou: *Využívate prakticky v obci inštitút miestneho zhromaždenia obyvateľov obce?*, pričom odpovedať na ňu mohli buď „Áno“, alebo „Nie“. Táto otázka bola pre respondentov povinná. Z 525 odpovedí bolo 241 odpovedí „Áno“, a 284 odpovedí „Nie“. Odpovede „Áno“ teda spolu predstavovali približne 45,90% všetkých odpovedí, zatiaľ čo odpovede „Nie“ predstavovali približne 54,10% všetkých odpovedí.

Na základe tohto praktického výskumu teda môžeme dôjsť k záveru, že veľký podiel obcí a miest na Slovensku, aj keď nie väčšinový, má praktické skúsenosti s organizáciou zhromaždení. Samozrejme, zo znenia otázky položenej respondentom nemuselo byť celkom zrejmé, k akej odpovedi smeruje pri slovách „využívate prakticky“. Je celkom možné, že v prípade obcí, kde zhromaždenie bolo zorganizované iba raz, prípadne viackrát, no celkom výnimočne a navyše pred dlhším časovým obdobím, sme sa dočkali odpovede „Nie“.

Pretože sa prieskum zameriaval aj na iné aspekty priamej demokracie na úrovni miestnej samosprávy obcí a miest, prieskum nešiel na úseku zhromaždení obyvateľov obce do väčších podrobností. Je zároveň možné predpokladať, že detailnejší prieskum by pri takto veľkej vzorke respondentov nepriniesol očakávané výsledky – najmä ak zoberieme do úvahy skutočnosť, že v každej obci a meste môžu zhromaždenia obyvateľov obce prebiehať rozdielnou formou. Je však pravdepodobné očakávať, že prieskum detailne zameraný na formu, priebeh a na výsledky zhromaždení by mohol priniesť zaujímavé výsledky, obzvlášť ak by bol realizovaný metódou

¹⁷⁰ VOLOCHOVÁ, J.: Zhromaždenie obyvateľov obce – efektívna forma uskutočňovania obecnej samosprávy v Slovenskej republike?

¹⁷¹ § 11b zákona o obecnom zriadení.

kvalitatívneho výskumu, ktorý by bol prioritne zameraný na obsah odpovedí, než na ich počet.

Aj z nášho, vyššie zmieneného prieskumu môžeme dôjsť k zaujímavému zámeru: obce a mestá na Slovensku majú s realizáciou zhromaždení skúsenosti a jedná sa teda o inštitút, ktorý má svoje opodstatnenie a praktické využitie.

4. PERSPEKTÍVY VYUŽITIA ZHROMAŽDENIA AKO PROSTRIEDKU PRIAMEJ DEMOKRACIE

V tejto časti tohto príspevku sú priblížené perspektívy využitia zhromaždenia do budúcnosti, a to aj s ohľadom na podmienky inteligentných miest a obcí. Približujeme ich na príkladoch jednotlivých návrhov de lege ferenda.

V prvom rade je možné poukázať na zmeny v rámci bežnej realizácie zhromaždení, následne poukážeme na špecifiká pri inteligentných obciach a mestách.

Ako prvý návrh je možné predostrieť zmenu, ktorá by spočívala v tom, že zákon by mal aspoň vo všeobecnej rovine upravovať formu a priebeh zhromaždení. Je samozrejme pochopiteľné, že súčasná právna úprava, ktorá každej obci umožňuje realizovať zhromaždenia po svojom, vytvára zároveň väčšiu flexibilitu a ad hoc využiteľnosť tohto inštitútu. Na druhej strane však nijako negarantuje práva obyvateľov obce a ďalších osôb, ktoré sa ho zúčastňujú. Je síce pravdou, že mnohé obce a mestá na Slovensku majú organizáciu zhromaždení upravenú vo svojich všeobecne záväzných nariadeniach. Avšak neexistuje žiadna zákonná povinnosť, aby obce tieto skutočnosti takto upravili vo vlastnom všeobecne záväznom predpise. Ako vhodné riešenie je preto možné navrhnúť zákonnú úpravu, ktorá by formu a priebeh zhromaždení upravila aspoň vo všeobecnej rovine (napr. s ohľadom na uplatňovanie práv osôb, ktoré sa ho zúčastnia), a zákon by zároveň obciam ukladal povinnosť stanoviť si detailnejšiu úpravu vo forme všeobecne záväzného nariadenia.

Za úvahu stojí aj myšlienka upraviť spôsob zvolávania zhromaždenia obyvateľov obce. Súčasný spôsob, kedy pôsobnosť na tomto úseku majú rovnako starosta aj obecné zastupiteľstvo¹⁷², nemôžeme aj vzhľadom na vyššie zmienené skutočnosti súvisiace s delbou moci medzi orgánmi obce považovať za šťastné riešenie. Na druhej strane narážame na istý problém, keďže takáto iniciatíva k zvolaniu zhromaždenia v zásade podľa súčasnej legislatívy nemôže vychádzať od obyvateľov obce ako takých. Tí by mohli zorganizovať bez ingerencie orgánov obce jedine zhromaždenie v zmysle zákona č. 84/1990 Zb. o zhromažďovacom práve v znení neskorších predpisov, ktoré by však nebolo zhromaždením podľa zákona o obecnom zriadení. Istým paradoxom však je, že z hľadiska právnych dôsledkov či záväznosti pre rozhodnutia orgánov obce by na tom boli takmer rovnako. Pravda, s tým rozdielom, že na zhromaždeniach v zmysle zákona o obecnom zriadení sa vykonáva samospráva obce¹⁷³, je však otázne, či to nie je skôr formalistický rozdiel, než skutočnosť s ozajstnými právnymi dôsledkami. Samozrejme, pri zhromaždení v zmysle zákona o obecnom zriadení je spravodlivé očakávať, že sa ho zúčastnia predstavitelia orgánov obce, keďže práve ony ho vyhlasujú. Ad absurdum by sme však mohli tvrdiť, že v zmysle všeobecnej zákonnej úpravy by sa ho teoreticky nemuseli zúčastniť, keďže zákon o obecnom zriadení vyslovene takúto povinnosť neustanovuje.

Tiež by sme tu mohli zmieniť, že v prípade miestneho referenda ho obecné zastupiteľstvo vyhlasuje v prípade, ak ide o petíciu skupiny obyvateľov obce aspoň 30 % oprávnených voličov.¹⁷⁴ Nič také však v prípade zhromaždenia obyvateľov obce v zákone ustanovené nie je.

Preto by sme v tejto súvislosti mohli zmieniť tieto úvahy de lege ferenda: jednak, v zmysle vyváženia právomocí medzi orgánmi obce sa navrátiť k pôvodnej úprave, kedy zvolávanie zhromaždenia spadalo medzi výlučné právomoci obecného zastupiteľstva. Na druhej strane by však bolo vhodné v zákonne uviesť aspoň demonštratívne dôvody, pri ktorých naplnení by bolo obecné zastupiteľstvo povinné zvolať takéto zhromaždenie. A to napríklad aj vtedy, keby ho o to požiadal starosta obce, alebo keby o to požiadala petíciou skupina obyvateľov obce, v tomto prípade by však podiel nemusel predstavovať 30% oprávnených voličov, ale aj značne nižší počet (povedzme 10%, prípadne aj nižší počet, ak by sa to z vecného hľadiska týkalo len určitej komunity, časti obce a pod.). Zároveň by bolo vhodné priamo do zákona o obecnom zriadení doplniť ustanovenie, podľa ktorého by sa zhromaždenia obyvateľov obce mali ex lege povinnosť zúčastniť jednak starosta, ako aj poslanci obecného zastupiteľstva.

Ako o ďalšom návrhu na tomto úseku by sme mohli uvažovať o určitej záväznosti výsledkov zhromaždenia obyvateľov obce. Samozrejme, treba byť na tomto úseku opatrný, aby nedošlo k zámene z hľadiska účelnosti s miestnym referendom, ktoré predstavuje taký prostriedok priamej demokracie, ktorý má viesť k záväznosti výsledku rozhodovania o určitej problematike spadajúcej z vecného hľadiska pod oblasť obecnej samosprávy, a jedná sa o právo obyvateľov obce participovať na forme priamej demokracie na úrovni obce ako základnej jednotky samosprávy.¹⁷⁵ Záväznosť na úseku zhromaždení obyvateľov obce by však bolo možné konštruovať iným smerom. Netýkala by sa výsledku rozhodovania ako takého a jeho záväznosti, pretože cieľom takéhoto

¹⁷² § 11b zákona o obecnom zriadení.

¹⁷³ § 4 ods. 2 písm. c) zákona o obecnom zriadení.

¹⁷⁴ § 11a ods. 1 písm. c) zákona o obecnom zriadení.

¹⁷⁵ Porovnaj: TRELLOVÁ, L.: Územná samospráva.

zhromaždenia ani nemá byť rozhodovanie samotné. Skôr by sme mohli hovoriť o záväznosti záverov, ku ktorým dospeli účastníci zhromaždenia. Práve tu sa prejavuje dôležitosť vyhotovenia záznamu zo zhromaždenia, obdobne ako je to v prípade zhromaždení, ktoré sa uskutočňujú v prípadoch pričlenenia nefunkčnej obce.¹⁷⁶ Závery, ktoré by boli uvedené v zázname, resp. zápisnici alebo inom formálnom dokumente zaznamenávajúcom priebeh takéhoto zhromaždenia by malo predstavovať podklad, s ktorým by sa povinne muselo zaoberať obecné zastupiteľstvo a muselo by o ňom rozhodnúť. Nedalo by sa tu však hovoriť o viazanosti obecného zastupiteľstva závermi zo zhromaždenia obyvateľov obce, avšak o jeho povinnosti sa nimi zaoberať a rozhodnúť o nich, ak by to bolo potrebné. Takto by sme mohli zvýrazniť rozdiel oproti záväznosti, ktorú je možné popísať pri miestnom referende, prípadne pri jeho perspektívach.

Z hľadiska záväznosti zhromaždenia obyvateľov obce je možné osobite spomenúť jeden jeho aspekt. A to nie je z hľadiska záväznosti jeho výsledkov resp. záverov, ale samotného zvolania a zorganizovania zhromaždenia ako takého. V súčasnosti je aj v tomto prípade zákonná povinnosť zvolať takéto zhromaždenie len v prípadoch pričlenenia nefunkčnej obce. Stojí však za zmienku, či by táto povinnosť nebola vhodná aj v iných prípadoch rozhodovacích procesov na úrovni obce, keď aj v zmysle osobitných predpisov – ako je napríklad obstarávanie územnoplánovacej dokumentácie v zmysle zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov. Aj tu však stojí za zmienku, že takáto povinnosť by asi nebola vhodná pre prípady, kedy by sa týkala celej obce a všetkých jej obyvateľov (a to najmä v prípadoch obcí s väčšou populáciou a miest), prípadne ďalších oprávnených osôb, ale opodstatnenie by mala najmä v prípadoch čiastočného zhromaždenia (napr. časť obce, vymedzená skupina jej obyvateľov a pod.) Týkalo by sa to prioritne oblastí územného rozvoja, ako aj ďalších súvisiacich otázok.

Ďalej sa môžeme posunúť do roviny úvah de lege ferenda, ktoré súvisia so zavádzaním inteligentných miest a obcí na úrovni organizácie zhromaždenia obyvateľov obce. V prvom rade by sa malo jednať o zavedenie týchto zhromaždení elektronickou formou. Tu je však potrebné podotknúť, že ani v súčasnosti všeobecné ustanovenie § 11b nevylučuje takúto formu, avšak ju ani nepredpokladá (narážame aj v tomto prípade na prílišnú všeobecnosť). V prípade realizácie elektronickou formou by však bolo potrebné, aby obec si všetky technické formality upravila vo vlastnom všeobecne záväznom predpise. Tu by sme mohli uviesť napríklad softvér, resp. počítačovú aplikáciu, prostredníctvom ktorej bude prebiehať, kto bude zvolávateľom schôdze, ako bude takáto schôdza organizovaná a podobne. Zároveň je však potrebné zabezpečiť to, aby sa pripojené osoby legitimovali a tak sa preukázalo, že sú oprávnené sa zúčastniť zhromaždenia. V prípadoch zhromaždení vedených elektronicky je však potrebné zabezpečiť, aby boli vedené vo forme hovoreného slova, ideálne vrátane videoprenosu. Prípadné písomné podania by museli byť prejednávané mimo zhromaždenia ako takého, aby bola zachovaná jeho ústnosť, ktorá je zároveň predpokladom naplnenia predpokladov zhromaždenia ako platformy pre diskusiu a výmenu názorov medzi obyvateľmi, ďalšími oprávnenými osobami a zároveň aj predstaviteľmi orgánov obce.

Ako ostatný návrh by sme mohli uviesť aj vytvorenie možnosti neformálneho hlasovania o otázkach, ktoré sú predmetom zvolaného zhromaždenia obyvateľov obce. Toto hlasovanie by smerovalo ku záverom, ku ktorým dospelo zhromaždenie pri svojom zasadnutí a mohlo by predstavovať akýsi prieskum medzi zúčastnenými osobami. Realizovateľné by bolo ako prezenčne, tak aj dištančne elektronickou formou. Napriek tomu by však takéto hlasovanie bolo potrebné striktné oddeliť od miestneho referenda, ktoré má právnymi predpismi presne stanovenú formu a aj záväznosť výsledkov. Pri zhromaždení obyvateľov obce je potrebné stále zachovávať jeho konzultatívnu povahu.

5. ZÁVER

V príspevku sme priblížili otázky zhromaždenia obyvateľov obce a otázky využívania tohto inštitútu ako prostriedku priamej demokracie na komunálnej úrovni.

Na začiatku príspevku sme priblížili právnu úpravu zhromaždenia v zmysle platnej a účinnej legislatívy, rovnako tak sme priblížili aj niektoré nedostatky tejto právnej úpravy a viaceré praktické a aplikačné aspekty.

Následne bolo predostrených niekoľko úvah o tom, v akej miere predstavuje zhromaždenie obyvateľov obce ako inštitút komunálneho práva prostriedok priamej demokracie, či je účinné a v akej miere je možné aplikovať práve v tomto prípade zapojenie čo najväčšieho počtu oprávnených osôb do výkonu miestnej samosprávy.

V ostatnej časti príspevku je uvedených niekoľko úvah de lege ferenda, ktoré by bolo možné vykonať v rámci v súčasnosti platnej a účinnej legislatívy, ako aj po viacerých zmenách, rovnako tak v prostredí inteligentných miest a obcí.

Záverom k problematike by sme mohli uviesť, že zhromaždenie obyvateľov obce má naďalej svoj význam a opodstatnenie a má svoju perspektívu aj do budúcnosti. V súčasnosti je jeho právna úprava pomerne strohá, čo vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti môžeme považovať za chybu. Jednoznačne by prospelo, keby viacero skutočností bolo upravených priamo v zákone, a úprava ostatných by bola povinnosťou obcí pri vydávaní všeobecne záväzných právnych predpisov. Na druhej strane je však treba povedať, že táto strohá právna prílišne

¹⁷⁶ § 2aa ods. 4 zákona o obecnom zriadení.

obce pri realizácii zhromaždení obyvateľov obce neobmedzuje, skôr naopak. Právna prax v tomto prípade presahuje vymedzenie oprávnení a povinností v zákone. Takéto zhromaždenia predstavujú naplnenie hesla *soft power is more effective*. Konzultatívny charakter týchto zhromaždení je potrebné aj do budúcnosti rozvíjať a čím viac ich sprístupňovať verejnosti. Aj keď závery zhromaždení by mali predstavovať záväzné kritériá pre rozhodovanie obecného zastupiteľstva (resp. oboch orgánov obce), no nemali by nahrádzať záväznosť miestneho referenda.

Použitá literatúra:

HORVAT, M. – MUNKOVÁ, V.: Organizácia samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky. In VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 103-132. ISBN 978-80-89603-68-8.

MARTVOŇ, A.: Územné a správne usporiadanie Slovenskej republiky. In VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 73-80. ISBN 978-80-89603-68-8.

OTTOVÁ, E.: Teória práva. 3. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2010, 323 s. ISBN 978-80-89122-59-2.

STOKER, G.: Redefining Local Democracy. In PRATCHETT, L.; WILSON, D. (eds): Local Democracy and Local Government. Government Beyond the Centre. London: Palgrave, s. 188-209.

TRELLOVÁ, L.: Územná samospráva. In GIBA, M. a kol.: Ústavné právo. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 335-375. ISBN 978-80-571-0086-7.

VOLOCHOVÁ, J.: Zhromaždenie obyvateľov obce – efektívna forma uskutočňovania obecnej samosprávy v Slovenskej republike? In Comenius (elektronický dokument), 2019, roč. 4. s. 1-4. [online] [cit. 07.12.2021] <https://comeniuscasopis.flaw.uniba.sk/2019/02/27/zhromazdenie-obyvatelov-obce-efektivna-forma-uskutocnovania-obcej-samospravy-v-slovenskej-republike/>.

Kontaktné údaje:

Mgr. Ľudovít Máčaj, PhD.

ludovit.macaj@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Katedra správneho a environmentálneho práva

Šafárikovo nám. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

PRIAMA ÚČASŤ OBYVATEĽOV OBCE PRI JEJ VZNIKU, ZÁNIKU A PRI ZMENE HRANÍC ÚZEMIA OBCE A MESTA¹⁷⁷

Anton Martvoň

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: This article deals with the issue of the establishment and dissolution of the municipality within the territorial self-government and analyzes the problems associated with the change of the boundaries of the municipality. The paper already reflects on the latest legal changes in the section in the Slovak Republic, in which one of the legal reasons for the dissolution of the municipality was added, namely the association of the municipality to another municipality, while analyzing the possible impacts and shortcomings of this new legislation.

Abstrakt: Príspevok sa zaoberá problematikou vzniku a zániku obce v rámci územnej samosprávy a analyzuje problémy s tým spojené pri zmene hraníc územia obce. Príspevok reflektuje už aj na posledné právne zmeny na danom úseku v Slovenskej republike, v rámci ktorých pribudol jeden zo zákonných dôvodov zániku obce a to pričlenenie obce k inej obci, pričom analyzuje možné dopady a nedostatky tejto novej právnej úpravy.

Keywords: public administration, territorial self – government, municipality, city, formation of the municipality, demise of the municipality, change of the boundaries of the municipality, direct participation of the inhabitants of the village.

Kľúčové slová: verejná správa, územná samospráva, obec, mesto, vznik obce, zánik obce, zmena hraníc územia obce, priama účasť obyvateľov obce.

1. ÚVOD

Téma vzniku a zániku obce v rámci územnej samosprávy¹⁷⁸ je v Slovenskej republike veľmi aktuálna a potrebná téma, nakoľko každé volebné obdobie stúpa počet obcí¹⁷⁹, v ktorých nikto nemá záujem kandidovať na samosprávne funkcie v obciach alebo malé obce sa vyludňujú v dôsledku sťahovania sa obyvateľov za prácou do veľkých miest. A s týmito zmenami súvisí samozrejme aj miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov obce ako formy priamej účasti obyvateľov obce a mesta, pričom netreba zabudnúť aj na s tým súvisiacu zmenu hraníc územia obce, či mesta, prípadne mestskej časti, či na pozemkové úpravy s tým spojené.

Vo viacerých obciach často nie sú orgány obce zvolené alebo starosta sám funguje nielen ako starosta obce, ale aj ako údržbár v obci, matrikár, rozhodca sporov, strážnik, či dokonca ako úradník obecného úradu v jednom. Jedným z riešení týchto problémov je, okrem vytvárania spoločných obecných úradov alebo stavebných úradov na úseku preneseného výkonu štátnej správy, aj rušenie, vzájomné zlučovanie alebo pričleňovanie obcí v rámci zabezpečenia ich funkčnosti cez optimalizáciu výkonu územnej samosprávy v rámci uplatňovania zásady hospodárnosti. To, že viaceré malé obce do päťsto obyvateľov nemajú finančné prostriedky na efektívne fungovanie obecných úradov pre občanov, je na Slovensku častý a pomerne známy jav, no to, že viaceré z týchto malých obcí nemajú kreované (resp. zvolené) ani len základné orgány obce ako je starosta, obecné zastupiteľstvo, či hlavný kontrolór obce, tak je už pomerne menej známa skutočnosť, na ktorú bolo a je potrebné legislatívne a odborne zo strany štátu reagovať a hľadať riešenia.

Je potrebné v tomto smere zdôrazniť a objasniť rozlišovanie nasledujúcich pojmov v zákone o obecnom zriadení priamo zákonodarcom, že:

- a) pojem „vznik obce“ a pojem „zriadenie obce“ nie sú synonymá. Zriadenie obce je užší pojem, ktorý súvisí s novo-založením obce na tzv. „zelenej lúke“ vládou SR cez jej nariadenie. Na druhej strane vznik obce je širší pojem, ktorý v sebe obsahovo zahŕňa nielen zriadenie obce a tým teda jej vznik, ale zahŕňa v sebe obsahovo aj vznik novej obce (resp. obcí) po rozdelení jednej veľkej obce alebo mesta, či vznik novej obce po zlúčení dvoch obcí do jednej – úplne novej obce.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Príspevok bol spracovaný v rámci riešenia grantu APVV evidenčné č. APVV-19-0494 s názvom „Efektívne pozemkové úpravy“ udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja (APVV).

¹⁷⁸ VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť, s. 146.

¹⁷⁹ V súčasnosti máme ku dňu 30.09.2017 v Slovenskej republike evidovaných 8 vyšších územných celkov a približne 2.927 obcí, pričom z nich je okolo 140 obcí so štatútom mesta podľa oficiálnej štatistiky Štatistického úradu SR a spolu 39 mestských častí Bratislavy a Košíc.

¹⁸⁰ Porovnaj: § 2 ods.3, § 2 ods. písm. c), § 2a ods.1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

- b) pojem „zánik obce“ a pojem „zrušenie obce“ nie sú synonymá, i keď môžu navodzovať taký dojem. Zrušenie obce je užší pojem, ktorý súvisí so zrušením obce na základe obligatórneho miestneho referenda, keď o jej zrušení rozhodnú jej vlastní obyvatelia hlasovaním z dôvodu, že napr. obec sa vyludnila (resp. vymrela). Na druhej strane pojem zánik obce je širší pojem, ktorý v sebe obsahovo zahŕňa nielen zrušenie obce, ale aj zánik obce po jej rozdelení na dve a viac obcí, ďalej zánik pôvodných obcí, ktoré sa zlúčili do novej obce, ako aj zánik pôvodnej obce po jej pričlenení k inej obci na základe rozhodnutia Ministerstva vnútra SR.¹⁸¹

2. PRIAMA ÚČASŤ OBYVATEĽOV ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY PRI ZRIADENÍ, ZRUŠENÍ, ROZDELENÍ A ZLÚČENÍ OBCÍ V KONTEXTE ZMENY HRANÍC OBCE A MESTA

V minulosti, už za bývalého Československa zákonodarcovia zakotvili v rámci obecnej samosprávy právnu možnosť zlúčenia, rozdelenia alebo zrušenia obce, pričom táto právna úprava sa s určitými obmenami za Československej federatívnej republiky dopracovala, konkrétne vo vtedy prijatom zákone o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb., kde sa v rámci optimalizácie a zlepšovania výkonu samosprávy objavili legislatívne detailnejšie rozpracovanejšie právne ustanovenia o možnosti zlúčenia, rozdelenia alebo zrušenia obcí a to za podmienky prebehnutia práve miestneho referenda. Spomenutý, za federácie prijatý, zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) platí s mnohými zmenami a doplnkami až dodnes v Slovenskej republike.

V zmysle spomenutého zákona o obecnom zriadení je v súčasnosti na Slovensku **územie obce** charakterizované ako územný celok¹⁸², ktorý tvorí jedno katastrálne územie alebo viac katastrálnych území, pričom územie obce sa môže členiť na časti obce. Časť obce má vlastný názov, pričom časť obce nemusí mať vlastné katastrálne územie. Obec zriaďuje, zrušuje, rozdeľuje alebo obce zlučuje vláda SR jej nariadením vlády. Rozhodnúť o tom možno iba so súhlasom dotknutej obce vyjadrenom jej obyvateľmi v zákone obecnom zriadení v zakotvenom obligatórnom miestnom referende a na základe stanoviska okresného úradu v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa dotknutá obec nachádza. Tomuto všetkému môže predchádzať petícia obyvateľom danej obce alebo mesta, ktorá môže vzísť z verejného zhromaždenia obyvateľov obce, mesta alebo mestskej časti. Dôležité je, že kým miestne referendum v týchto prípadoch je obligatórne, tak verejné zhromaždenie obyvateľov je fakultatívne.

Zriadením, zrušením, rozdelením alebo zlúčením obcí a miest dochádza i k **zmene hraníc území pôvodných obcí a miest**, alebo takto novovzniknutých obcí, či miest. Je to základný – **primárny dôvod zmeny hraníc územia obce alebo mesta**. Ide podľa môjho názoru o legálny spôsob optimalizácie a zlepšovania výkonu samosprávy, ako aj o inštitút napomáhajúci samospráve na Slovensku z pohľadu riešenia problémov fungovania a financovania malých obcí alebo riešenia nezmieriteľných problémov napätia medzi časťami obcí.

Sekundárnym dôvodom zmeny hraníc obce alebo mesta je tzv. **iná zmena územia obce (resp. mesta)**. Za inú zmenu územia obce (ide o neurčitý právny pojem a tzv. zvyškovú klauzulu zahŕňajúcu všetky prípady zmeny územia, ktoré sa nedajú subsumovať pod zriadenie, zrušenie, rozdelenie alebo zlúčenie obce ako celku¹⁸³) v zmysle demonštratívne upraveného ustanovenia § 2 ods. 4 zákona o obecnom zriadení a v kontexte metodických pokynov MV SR¹⁸⁴ sa považuje napríklad:

- zmena hraníc územia obce v súvislosti so zmenou priebehu štátnej hranice (nevyžaduje sa súhlas obce);
- zriadenie, zrušenie, rozdelenie, či zlúčenie časti obce, či mesta na základe požiadaviek obyvateľstva vyjadrených v miestnom referende alebo pred tým na zhromaždení obyvateľov, či na základe petície (netýka sa to však celej obce, či mesta, ale iba dotknutej časti);
- zmena vnútorného členenia obce (resp. mesta), o ktorom rozhodla obec (resp. mesto, či mestská časť);
- zmena územia obcí, na ktorej sa dohodli susediace obce alebo mestá,
- zmena územia obce (resp. mesta) súvisiaca so zisťovaním priebehu hranice obce (resp. mesta) alebo hranice katastrálneho územia v súvislosti s obnovou katastrálneho operátu novým mapovaním;
- zmena územia obce na základe pričlenenia nefunkčnej obce k funkčnej susediacej obci;
- iná zmena hraníc územia obce (resp. mesta) ako v súvislosti so zmenou priebehu štátnej hranice.

Tu platí, že o tejto inej zmene územia obce rozhoduje so súhlasom obce okresný úrad v sídle kraja, ak osobitný právny predpis neustanoví inak (napríklad, že netreba súhlas obce pri zmene priebehu štátnej hranice alebo že o zmene hranice katastrálneho územia, ktorá je súčasťou hranice obce, rozhodne Katastrálny odbor, príslušného Okresného úradu). Za inú zmenu hraníc územia obce, či mesta ako v súvislosti so zmenou priebehu štátnej hranice možno podľa osobitného zákona považovať aj zriadenie, či zrušenie vojenského obvodu, pri ktorom sa nariadením

¹⁸¹ Porovnaj: § 2 ods.3, § 2 ods.4 písm. c), § 2a ods.1, § 2aa ods.5, či § 11a ods.1 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

¹⁸² VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Osobitná časť. Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o., 2017, s. 75 a nasl..

¹⁸³ TEKELI, J. – HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení – Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o., 2014, s. 57.

¹⁸⁴ Napríklad: Metodický pokyn MV SR č. VS-233004-2009/06739 z 5. mája 2009 na prípravu a vykonávanie územných zmien.

vlády SR rozhodne, že z územia ktorých obcí bude vytvorený územný obvod nového vojenského obvodu, alebo že do územia ktorých obcí pripadne územie zrušeného vojenského obvodu alebo jeho časti. Podobne to platí aj pri zmene hraníc už existujúceho vojenského obvodu na Slovensku, a to či už pri jeho zmenšovaní alebo pri jeho zväčšovaní.

Ministerstvo vnútra SR vedie zoznam obcí a ich častí, ktorý uverejňuje na svojom webovom sídle, ako aj určuje číselné kódy časti obce dôležité pre verejnú správu.¹⁸⁵ Dôležité je však spomenúť, že hlavné mesto Slovenskej republiky (ďalej len „SR“) Bratislava a mesto Košice majú svoje osobitné zákony, ktoré osobitne upravujú postavenie a organizáciu týchto dvoch spomenutých miest, ich územia, a preto na zrušenie niektorého z týchto dvoch miest, by bol podľa môjho názoru potrebný priamo nový zákon.

Územie hlavného mesta SR Bratislavy tvoria katastrálne územia jej mestských častí uvedené v prílohe zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o hl. meste Bratislave“). Podrobné vymedzenie územia mestských častí ustanoví mestské zastupiteľstvo mesta Bratislavy všeobecne záväzným nariadením hlavného mesta. Podľa tohto zákona vytvoriť, zrušiť, zlúčiť alebo rozdeliť mestské časti alebo vykonať iné zmeny ich hraníc môže mestské zastupiteľstvo len so súhlasom alebo na návrh obyvateľov dotknutých mestských častí¹⁸⁶; ich názor sa zisťuje hlasovaním podľa osobitných predpisov – teda podľa zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého by sa to hlasovanie malo udiť z obligatórnym miestnom referende zorganizovanom na území dotknutých mestských častí Bratislavy. Zákon o hl. meste Bratislave rieši iba zmenu hraníc, vytváranie, rušenie, rozdeľovanie a zlučovanie mestských častí v rámci územia mesta Bratislava, **no podľa môjho názoru nerieši problematiku odčlenenia mestskej časti od mesta Bratislavy a následne jej zlúčenie s inou obcou, alebo vytvorenie z mestskej časti Bratislava úplne novej samostatnej obce.**

Je tu právne vákuum a nejasná právna úprava, nakoľko by išlo o faktické a právne oddelenie (resp. odčlenenie) mestskej časti od Bratislavy (resp. od Košíc), pričom pôvodne mesto Bratislava (resp. Košice), by nezaniklo. Na jednej strane § 2a ods.1 zákona o obecnom zriadení zakotvuje, že rozdelením obce zaniká rozdeľovaná obec a vznikajú nové obce. Na druhej strane § 2a ods. 5 druhá veta toho istého zákona používa pojem „odčlenenie časti obce“, pričom tam zakotvuje obmedzenie, že obec nemožno rozdeliť, ak do rozvoja odčleňovanej časti obce boli vložené investície, od ktorých je závislá celá obec. Logicky z toho vyplýva, že ak by nebolo porušené toto zákonné obmedzenie, tak by sa tá časť obce, v tomto prípade tá mestská časť, mohla odčleniť od mesta Bratislavy (resp. Košíc). Zákon o hl. meste SR Bratislave (podobne ako zákon o meste Košice) síce zakotvuje vo svojom §3 ods. 3, že vytvoriť, zrušiť, zlúčiť alebo rozdeliť mestské časti alebo vykonať iné zmeny ich hraníc môže mestské zastupiteľstvo len so súhlasom alebo na návrh obyvateľov dotknutých mestských častí; pričom ich názor sa zisťuje hlasovaním v rámci referenda mestskej časti, no neupresňuje, že či sa to týka iba v rámci územia a vnútorných pomerov mesta Bratislavy, alebo sa to týka aj úplného odčlenenia mestskej časti od Bratislavy. Myslím si, že buď zákon o obecnom zriadení, alebo oba osobitné zákony upravujúce Bratislavu a Košice, by mali mať zakotvený inštitút „odčlenenia“ časti obce, alebo mestskej časti, zvlášť, keď bol od apríla 2018 do zákona o obecnom zriadení začlenený i nový inštitút, a to „pričlenenie obce“ - samozrejme nefunkčnej.

Košice majú ohľadom **územia mesta Košice** na tomto úseku trochu viac detailnejšie prepracovanú právnu úpravu ako mesto Bratislava, no tiež rieši iba zmenu hraníc, vytváranie, rušenie, rozdeľovanie a zlučovanie mestských častí v rámci mesta Košice, **no nerieši problematiku odčlenenia mestskej časti od mesta Košice a následne jej zlúčenie s inou obcou, alebo vytvorenie z mestskej časti Košice úplne novej samostatnej obce.** Územie mesta Košice tvoria katastrálne územia uvedené v štatúte. Mesto sa člení na mestské časti uvedené v prílohe zákona č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov. Podrobné vymedzenie územia mestských častí ustanoví štatút mesta Košíc. Vytvoriť, zrušiť, zlúčiť alebo rozdeliť mestské časti, alebo vykonať iné zmeny ich hraníc môže mestské zastupiteľstvo všeobecne záväzným nariadením; na prijatie tohto všeobecne záväzného nariadenia je potrebný súhlas trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov. Návrh na vytvorenie, zrušenie, zlúčenie alebo rozdelenie mestských častí nemožno predložiť na rokovanie mestského zastupiteľstva v poslednom roku riadneho volebného obdobia orgánov samosprávy mesta. Všeobecne záväzné nariadenie mesta (ďalej len „nariadenie mesta“), ktorým sa vytvárajú, zrušujú, zlučujú alebo rozdeľujú mestské časti, môžu obyvatelia v územne dotknutých mestských častiach odmietnuť v obligatórnym referende dotknutej mestskej časti do 120 dní od jeho platnosti. Pričom, ak obyvatelia v žiadnej z územne dotknutých mestských častí v referende mestskej časti predmetné nariadenie mesta v tejto lehote neodmietnu, nadobudne účinnosť ku dňu konania všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí. Ak obyvatelia aspoň v jednej územne dotknutej mestskej časti predmetné nariadenie mesta v referende mestskej časti odmietnu, môže byť predložený na rokovanie mestského zastupiteľstva návrh predmetného nariadenia mesta dotýkajúci sa tejto mestskej časti najskôr v ďalšom volebnom období orgánov samosprávy obcí. Nariadenie mesta, ktorým sa rozhodlo o iných zmenách hraníc mestských častí, nadobudne účinnosť, ak ho schvália miestne zastupiteľstvá všetkých územne dotknutých mestských častí trojpäťtinovou

¹⁸⁵ § 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

¹⁸⁶ § 3 zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov.

väčšinou všetkých poslancov. Ak všeobecne záväzné nariadenie vyžaduje zmenu v prílohe, oznámi to primátor mesta Košice do desiatich dní odo dňa uplynutia 120-dňovej lehoty určenej na odmietnutie predmetného nariadenia v miestnom referende, priamo vláde Slovenskej republiky; následne vláda bez zbytočného odkladu odo dňa doručenia tohto oznámenia predloží Národnej rade Slovenskej republiky návrh zákona o zmenách v prílohe zákona o meste Košice.¹⁸⁷

Čo sa týka priamej účasti obyvateľstva na zriadení, zrušení, rozdelení a zlúčení obce, mestskej časti alebo mesta, tak prichádzajú v úvahu:

a) miestne referendum, ktoré v zmysle rôznej právnej úpravy rozlišujeme na: miestne referendum obce alebo mesta¹⁸⁸, iba pri mestách Bratislave a Košiciach osobitnými zákonmi upravené **miestne referendum mestskej časti Bratislavy a miestne referendum Bratislavy**¹⁸⁹, či **miestne referendum mestskej časti Košíc a miestne referendum Košíc**¹⁹⁰,

b) zhromaždenie obyvateľov, ktoré v zmysle rôznej právnej úpravy rozlišujeme na: zhromaždenie obyvateľov obce alebo mesta¹⁹¹, a pri mestách Bratislave a Košiciach osobitnými zákonmi upravené **zhromaždenie obyvateľov mestskej časti Bratislavy a zhromaždenie obyvateľov Bratislavy**¹⁹², či **zhromaždenie obyvateľov mestskej časti Košíc a zhromaždenie obyvateľov Košíc**¹⁹³.

Z tohto všetkého si na základe syntézy a dedukcie dovoľm vysloviť svoj osobný akademický názor, že v právnom systéme Slovenskej republiky poznáme v rámci zákonnej koncepcie okrem delenia miestnych referend v územnej samospráve na fakultatívne a obligatórne, tak je možné pri obciach a mestách v rámci troch zákonov rozlišovať ďalších päť druhov miestnych referend, ktoré som vyššie popísal, ako aj päť druhov zhromaždení obyvateľov obce alebo mesta, taktiež vyššie mnou popísaných. A to aj napriek tomu, že hlavné mesto SR Bratislava má postavenie obce.¹⁹⁴

V súčasnosti na Slovensku platí právna úprava v rámci zákona o obecnom zriadení, na základe ktorej dve obce alebo viac obcí sa môžu zlúčiť do jednej obce, ako aj naopak – jedna obec (resp. mesto) sa môže rozdeliť na dve obce alebo na viac obcí. **Zlúčením obcí** zanikajú zlučované obce a vzniká nová obec ako úplne nový právny subjekt. **Rozdelením obce** (resp. mesta) zasa zaniká rozdeľovaná obec a vznikajú z nej nové obce ako nové právne subjekty, resp. ako subjekty územnej samosprávy.

Zlúčiť obce alebo rozdeliť obec (resp. mesto) podľa zákona o obecnom zriadení možno len s účinnosťou ku dňu konania všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí, pričom súčasťou návrhu na zlúčenie obcí je dohoda o zlúčení obcí a údaje o výsledkoch miestneho referenda zlučovaných obcí, pričom na rozdelenie obce (resp. mesta) sa tieto pravidlá taktiež primerane vzťahujú. Nová obec, ktorá vznikla zlúčením obcí, je právnym nástupcom každej z nich, pričom to primerane platí aj na nové obce vzniknuté rozdelením jednej obce (resp. mesta).¹⁹⁵

Dohoda o zlúčení obcí (primerane to platí aj na dohodu o rozdelení obce, či mesta) v zmysle zákona o obecnom zriadení musí obsahovať najmä:

- a) názvy obcí, ktoré dohodu uzatvárajú,
- b) dátum, ku ktorému sa obce majú zlúčiť,
- c) názov novej obce a sídlo jej orgánov,
- d) označenie katastrálnych území novej obce,
- e) určenie majetku novej obce vrátane finančných prostriedkov, pohľadávok a záväzkov, ako aj označenie právnických osôb novej obce,
- f) zoznam všeobecne záväzných nariadení vydaných zlučovanými obcami,
- g) podpisy starostov zlučovaných obcí s uvedením ich mena, priezviska a funkcie.¹⁹⁶

Každá nová obec zasiela kópiu dohody o zlúčení samosprávneho kraju, na ktorého území sa táto obec nachádza, Štatistickému úradu Slovenskej republiky, príslušnému okresnému úradu a aj daňovému úradu.

V rámci existujúcej platnej právnej úpravy na tomto úseku vidím nasledovné teoreticko-právne nedostatky:

Nie je žiaľ v zákone o obecnom zriadení, a ani v inom zákone zakotvená povinnosť novovzniknutej obce zaslať kópiu dohody o zlúčení aj Ministerstvu financií SR (ďalej len „MF SR“) a Združeniu miest a obcí Slovenska, ktoré sú (hlavne MF SR) prevádzkovateľom Rozpočtového informačného systému samosprávy – tzv. RISSAM, aby

¹⁸⁷ § 3 zákona č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov.

¹⁸⁸ § 11a zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

¹⁸⁹ § 8 a § 9 zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov.

¹⁹⁰ § 8 a § 8a zákona č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov.

¹⁹¹ § 11b zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

¹⁹² § 5 a § 10 zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov.

¹⁹³ § 9 zákona č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov.

¹⁹⁴ Rozhodnutie Ústavného súdu SR z 26. marca 1997, sp. zn. II.ÚS 8/97.

¹⁹⁵ Bližšie pozri: § 2a ods. 6 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

¹⁹⁶ § 2a zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

si to v systéme mohlo MF SR upraviť, nakoľko aj novovzniknutej obci vznikne povinnosť nahrávať svoj obecný rozpočet každý rok do tohto systému. Je to podľa môjho názoru nedostatok právnej úpravy, ktorý by sa zišiel v budúcnosti odstrániť novelou príslušného zákona.

Zároveň tu vidím legislatívno-právne vákuum v prípade, ak by sa chcela odčleniť mestská časť hlavného mesta SR Bratislavy, alebo mesta Košice, a zlúčiť sa s inou obcou za účelom vytvorenia novej obce.

Taktiež, ako možný teoretický i budúci praktický problém vnímam to, že zatiaľ, čo pri rozdelení obce (resp. mesta) je zákonná podmienka, že novovzniknuté obce (na základe rozdelenia) musia mať katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území tvoriaci súvislý územný celok a urbanisticky nesmú splynúť s inými obcami, čo je veľmi dôležité pre budúci územný plán obce každej takto novovzniknutej obce s následnou bezproblémovou participáciou obyvateľstva na ňom¹⁹⁷, tak pri zlúčení obcí do novej obce už táto zákonná podmienka pre takto novovzniknutú obec už neplatí. To znamená, že na základe zlúčenia dvoch malých obcí by novovzniknutá (resp. nová) obec mohla mať územie obce, ktoré sa skladá síce z viac katastrálnych území, ale ktoré netvorí súvislý územný celok, čo by znamenalo, že nová obec môže mať i viac katastrálnych území, ktoré však so sebou nemusia katastrálne, či geograficky ani vôbec susediť. Keď to teoreticky vyhotím, tak dokonca katastrálne územia po zlúčení obcí pri vzniknutej novej obci nemusia byť ani v tom istom okrese. Týmto si myslím, že v § 2a ods. 1 až 4 zákona o obecnom zriadení je skrytá legislatívna diera, ktorá sa zatiaľ v praxi neprejavila, no na jej odstránenie by plne postačilo, keby sa § 2a ods. 5 primerane vzťahoval i na základe zlúčenia obcí vzniknutej novej obce.

Je dôležité na tomto mieste spomenúť i to, že novovzniknutá obec, ktorá vznikla zlúčením obcí (primerane to platí aj na novovzniknuté obce vzniknuté po rozdelení obce alebo mesta) vystupuje ako právny nástupca všetkých pôvodných obcí (resp. pri rozdelení obce alebo mesta novovzniknuté obce vystupujú ako právni nástupcovia pôvodnej obce alebo mesta) a preberá (resp. preberajú) na seba všetky práva a povinnosti, ale aj záväzky pôvodných obcí (resp. pôvodnej obce alebo mesta). Ide teda o právne nástupníctvo, ktoré podľa § 2a ods. 3 zákona o obecnom zriadení má teda povahu tzv. univerzálnej sukcesie, ktorá má nielen hmotnoprávne dôsledky, ale aj v oblasti procesného práva má za následok aj procesné nástupníctvo.¹⁹⁸ Pri vzniku novej obce ako univerzálneho sukcesora a jej následnom vstupe do postavenia veriteľa alebo dlžníka za pôvodné zaniknuté obce nevidím problém, no problém kvôli nedostatočnej právnej úprave vidím pri univerzálnej sukcesii novovzniknutých obcí do veriteľských práv a dlžníckych povinností rozdelenej obce a mesta. Zákon nerieši, že či novovzniknuté obce budú solidárnymi dlžníkmi voči veriteľom pôvodnej zaniknutej obce (budú mať teda spolu solidárny záväzok), alebo či budú ručiť iba do výšky podielu a aktív, ktoré na ne prešli z pôvodnej obce (resp. mesta), alebo či budú ručiť podľa percentuálneho podielu počtu obyvateľstva pôvodnej obce, ktoré získali. Obdobný problém môže nastať aj pri tom, že či budú novovzniknuté obce kvázi solidárni veritelia so spoločnou pohľadávkou voči dlžníkom pôvodnej zaniknutej obce, alebo sa pohľadávky pôvodnej obce medzi novovzniknuté obce rozdelia na základe nejakého pomeru (napr. ako bolo uvedené vyššie pri solidárnom záväzku).

Zákon o obecnom zriadení umožňuje to, že sa obec (resp. mesto) môže rozdeliť na nové obce za podmienok, že nové obce budú mať katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území tvoriaci súvislý územný celok, najmenej tritisíc obyvateľov a ak urbanisticky nesplynuli s ostatnými časťami obce. Obec nemožno rozdeliť, ak do rozvoja odčleňovanej časti obce boli vložené investície, od ktorých je závislá celá pôvodná obec (napr. ak je tam nesplatený úver banke, či boli čerpané eurofondy s podmienkou presne stanovenej udržateľnosti). Dohodu o rozdelení obce a ďalšie dokumenty podpisuje starosta obce a splnomocnenec petičného výboru alebo osoba určená v petícii. Na rozdelenie obce sa primerane vzťahujú ustanovenia zákona o obecnom zriadení upravujúce zlúčenie obcí, pričom každá z nových obcí, ktorá vznikla rozdelením pôvodnej obce, tak je aj právnym nástupcom pôvodnej rozdelenej obce.¹⁹⁹ Zákon tu však nerieši jednu situáciu, ktorá by mohla teoreticky nastať, ak by sa malo rozdeliť malé mesto (resp. mestečko) na dve, či viaceré obce, ktoré by spĺňali vyššie uvedené podmienky stanovené v § 2a ods. 5 zákona o obecnom zriadení. Problém, by podľa môjho názoru mohol nastať v tom, že ktorej novovzniknutej obci po rozdelení pôvodného mesta, by zostal štatút mesta (ak by vôbec zostal niekto, pokiaľ budú mať rôzne názvy ako malo zanikajúce mesto). Prícom, ak by sa rozdeľovalo mesto s tým, že by vznikli dve nové obce spĺňajúce kritériá na vyhlásenie za mesto (teda by každá z novovzniknutých obcí mala viac ako päťtisíc obyvateľov), tak by v zmysle §2a ods. 3 až 6 zákona o obecnom zriadení zakotvujúceho, že po platnom rozdelení pôvodného mesta na dve nové obce, že je každá z nich právnym nástupcom toho pôvodne zaniknutého mesta, a preto by si nárok na získanie štatútu mesta z tohto titulu ako „kvázi zdedený“ mohli nárokovať obe novovzniknuté obce, pričom bez príslušnej procedúry v NRSR potrebnej na vyhlásenie obce za mesto, by ten štatút mesta teoreticky mala prioritne získať tá obec, ktorá si ponechá rovnaký názov ako bol názov zaniknutého mesta, pričom tá druhá obec s novým názvom, by sa mohla hneď cez klasickú procedúru uchádzať o vyhlásenie cez NRSR za mesto s jej novým názvom.

Zároveň sa môže objaviť i problém, že pokiaľ rozdeľované mesto bolo tvorené z viacerých katastrálnych

¹⁹⁷ MÁČAJ, L.: Priama účasť obyvateľov obce v územnom plánovaní a krajinom plánovaní vo svetle ochrany prírody a krajiny, s. 44.

¹⁹⁸ TEKELI, J. – HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení – Komentár, s. 67.

¹⁹⁹ Bližšie pozri: § 2a zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

území a nedošlo k uvedeniu v rámci miestneho referenda toho, že ktoré katastrálne územia zostanú po rozdelení v novovzniknutom meste a ktoré v novovzniknutej obci, tak by mohli nastať veľké nezhody u obyvateľov, ktorí by chceli zostať v novovzniknutom meste a nechceli by sa stať súčasťou novovzniknutej obce, alebo naopak. Dokonca by mohli vyvolať nové miestne referendum s tým, že chcú, aby ich katastrálne územie sa stalo (resp. zostalo) súčasťou novovzniknutého mesta alebo druhej novovzniknutej obce.

3. PRIAMA ÚČASŤ OBYVATEĽOV PRI PRIČLENENÍ NEFUNKČNEJ OBCE K INEJ OBCI ALEBO K MESTU V RÁMCI ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

Od prvého apríla 2018 je účinná novela zákona o obecnom zriadení, ktorá minimálne v jednej rovine napomôže k optimalizácii výkonu územnej samosprávy obcami, nakoľko sa vyrieši problém s malými nefunkčnými a samosprávu nevykonávajúcimi obcami. A to práve prostredníctvom v tejto novele zakotveného nového právneho inštitútu **pričlenenia nefunkčnej obce k susediacej obci** ako kvázi- právneho nástroja v rámci malej municipalizácie (zlučovania malých a nefunkčných obcí) v Slovenskej republike. Tento inštitút však už dlhodobo existuje v susednej Českej republike a je tam roky úspešne využívaný. Pričom, ja osobne zakotvenie tohto inštitútu v slovenskom právnom systéme vítam a to aj s akcentom na to, že občania Slovenskej republiky majú ústavné právo na riadne vykonávanú územnú samosprávu, ktoré sa priznáva v podobe kolektívneho práva príslušiacemu miestnemu spoločenstvu vo forme obce.²⁰⁰

Na základe tejto novely zákona o obecnom zriadení sa ustanovuje v právnom systéme SR úplne nový dôvod (resp. spôsob) zániku obce, a to prostredníctvom administratívneho pričlenenia k inej obci alebo k mestu na základe nariadenia Vlády SR.²⁰¹ Novela teda obsahuje právny režim pričlenenia obce k inej (susediacej) obci, pokiaľ obec, ktorá po vykonaní dvoch po sebe idúcich volieb do orgánov samosprávy obcí nemá zvolené obecné zastupiteľstvo a ani starostu obce (ďalej len tzv. „nefunkčná obec“) v dôsledku čoho nemôže plniť zákonom stanovené úlohy. Z tohto jediného dôvodu ju teda Vláda SR môže svojím nariadením pričleniť k susediacej obci (resp. k mestu), ktorá sa nachádza v tom istom okrese ako nefunkčná obec, ak s tým susediaca obec súhlasí. Dôležitá je teda podmienka, že susedná obec (resp. mesto) a jej orgány musia súhlasiť s pričlenením nefunkčnej obce. Vzhľadom na význam predmetnej problematiky, ktorá sa týka základných otázok života obce, vydávať súhlas, či nesúhlas s pričlenením obce, sa kompetencia vysloviť tento súhlas zveruje v zmysle § 11 ods. 4 písm. q) zákona o obecnom zriadení do pôsobnosti kolektívneho orgánu, ktorým je obecné zastupiteľstvo susediacej obce.

Je potrebné však zdôrazniť, že pričlenením nefunkčnej obce k funkčnej obci, **zaniká iba daná nefunkčná obec, no nevzniká žiadna nová obec** ako to je pri zlúčení obcí, lebo naďalej zostáva existovať fungujúca obec, ktorá sa iba zväčší. Dovolím si teda na tomto mieste uviesť, že pričlenením nefunkčnej obce k fungujúcej obci dochádza logicky i prakticky k zväčšeniu práve fungujúcej obce - **ide teda o zväčšenie obce**, a to minimálne po stránke počtu obyvateľstva, či z pohľadu zväčšenia územia fungujúcej obce. Preto môžeme v tomto prípade hovoriť aj o **zmene hraníc územia obce a tým aj o zmene celého územia obce (zväčšenia) na základe pričlenenia nefunkčnej obce k funkčnej susediacej obci**.

Keďže však obecné zastupiteľstvo rozhoduje v zbere vo forme prijatého uznesenia, tak ja osobne vidím problém v tom, keď uznesenie o súhlase obecného zastupiteľstva s pričlenením nefunkčnej obce nepodpíše starosta príslušnej funkčnej obce (resp. mesta), ktorej zastupiteľstvo súhlasilo s pričlenením nefunkčnej obce. Čiže súhlas s pričlenením nefunkčnej obce bude zastupiteľstvom susediacej funkčnej obce vyslovený, no uznesenie nenadobudne právoplatnosť kvôli uplatnenému sistačnému právu starostu predmetnej funkčnej obce (tzv. veto), a to práve z dôvodu, že obecné zastupiteľstvo funkčnej obce následne nebude vedieť kvôli zvýšenému kvóru prelomiť uplatnené veto starostu funkčnej obce.

Taktiež pojem „susediaca obec“ nie je v zákone celkom presne vymedzený, nakoľko môže byť problém pri jeho výklade, napríklad, že či susediaca obec je aj obec, ktorej katastrálne územie oddeluje rieka, výbežok štátnej hranica, či vojenského obvodu alebo vodná nádrž od nefunkčnej obce i keď priamo katastrálne územia oboch obcí priamo so sebou nesusedia, no vzdušnou čiarou sú de facto susednými obcami.

Zákon uvádza, že tzv. nefunkčná obec, ktorá po vykonaní dvoch po sebe idúcich volbách do orgánov samosprávy obcí nemá svoje obecné zastupiteľstvo, ani starostu obce, tak môže byť pričlenená k susediacej obci. V zmysle dôvodovej správy navrhovateľ novely, ktorým je Ministerstvo vnútra SR, v rámci svojho výkladu uvádza, že do posudzovaného súčtu dvoch po sebe idúcich volieb do orgánov samosprávy obcí sa zahŕňajú voľby poslancov obecných zastupiteľstiev a starostov obcí vykonané v pravidelných štvorročných obdobiach (tzv. všeobecné voľby) a taktiež ďalšie voľby vykonané počas uvedeného obdobia (tzv. nové voľby). To znamená, že proces pričlenenia sa bude vzťahovať napríklad i na obec, ktorá nemá zvolený svoj orgán obce po vykonaní dvoch bezprostredne nasledujúcich tzv. nových volbách.

Ja osobne som však toho názoru, že ide o dosť všeobecnú právnu úpravu, ktorú je možné chápať a vykladať rôzne. No ja si myslím, že táto právna úprava upravuje a zahŕňa najmä situácie: 1.) ak nebol zvolený žiaden obecný

²⁰⁰ TRELLOVÁ, L.: Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy, s.174.

²⁰¹ § 2aa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

poslanec alebo počet zvolených obecných poslancov nepostačuje na spôsobilosť obecného zastupiteľstva rokovať a uznávať sa v zmysle § 12 ods. 7 druhej vety zákona o obecnom zriadení (napríklad ak by boli zvolení len traja obecní poslanci zo zákonom určeného počtu siedmich poslancov); 2.) ak počet poslancov obecného zastupiteľstva klesol pod počet potrebný na zachovanie uznášaniaschopnosti obecného zastupiteľstva vždy po vykonaní dvoch po sebe idúcich voľbách do orgánov samosprávy obcí; 3.) ak nebol zvolený žiadny starosta alebo 4.) ak obec stratí starostu vždy po vykonaní dvoch po sebe idúcich voľbách do orgánov samosprávy obcí.

Otázne však je, že či zákonodarca považuje svoje právnu úpravu citujem „obec, ktorá po vykonaní dvoch po sebe idúcich volieb do orgánov samosprávy obcí nemá obecné zastupiteľstvo ani starostu obce“²⁰² za kumulatívnu právnu normu s kumulatívnym ustanovením v znení „nemá obecné zastupiteľstvo ani starostu obce“, ktorému v pôvodnom návrhu i vo schválenej novele chýba čiarka i konkrétna spojka, alebo to chápe, že ide o dve rôzne situácie, ktoré môžu byť v realite obe dôvodom nefunkčnosti obce. V dôvodovej správe sa s tým zákonodarca nevyšporiadal, preto si osobne myslím, že ide o dva rôzne dôvody, pre ktoré môže byť obec vyhlásená za nefunkčnú obec a následne môže byť v rámci optimalizácie územnej samosprávy pričlenená k susediacej obci na základe nariadenia vlády a za súhlasu susediacej obce.

Zákon o obecnom zriadení následne uvádza, že okresný úrad v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa nachádza nefunkčná obec, zvolá na podnet Ministerstva vnútra SR zhromaždenie obyvateľov nefunkčnej obce, na ktorom prerokuje postup ohľadom pričlenia nefunkčnej obce k susediacej obci a vypracuje z neho záznam. Myslím si, že predmetné ustanovenie je veľmi dôležité kvôli možnosti sa dať vyjadriť k predmetnému zámeru zo strany dotknutej verejnosti žijúcej v nefunkčnej obci, no chýba mi tu spresnenie postupu zvolania takéhoto verejného zhromaždenia obyvateľov nefunkčnej obce. Som toho názoru, že pokiaľ to má splniť svoj účel dať možnosť sa dotknutým obyvateľom vyjadriť sa k zámeru, tak okrem verejnej vývesky s pozvánkou na takéto verejné zhromaždenie obyvateľov nefunkčnej obce, tak by mala ísť pozvánka aj poštou všetkým fyzickým osobám žijúcim v takejto nefunkčnej obci, ako aj elektronickou poštou so zaručeným elektronickým podpisom do oficiálnej úradnej elektronickej schránky, ktorú musí mať zriadenú každá právnická osoba a každá fyzická osoba – podnikateľ žijúca v dotknutej nefunkčnej obci. Tu si dovoľujem poukázať na fakt, že zákon o obecnom zriadení vo svojom § 2aa ods. 2 zakotvuje povinnosť pre okresný úrad v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa nachádza nefunkčná obec, zvoláť na podnet ministerstva vnútra verejné zhromaždenie obyvateľov nefunkčnej obce, na ktorom prerokuje postup pričlenenia nefunkčnej obce k susediacej funkčnej obci, a vypracuje z neho záznam. Zákonodarca tu žiaľ nevyužil teda **inštitút obligatórneho miestneho referenda** vyhláseného a usporiadaného buď obecným zastupiteľstvom nefunkčnej obce, alebo príslušným okresným úradom v sídle kraja, ktorý **by bol vhodnejší a demokratickejší právny inštitút**, ale zakotvil nóvum v rámci zákona o obecnom zriadení, a to **obligatórne zhromaždenie obyvateľov nefunkčnej obce zvolané príslušným okresným úradom v sídle kraja**. Pri obligatórnom zhromaždení obyvateľov nefunkčnej obce zvolanom príslušným okresným úradom v sídle kraja netreba (resp. sa nevyžaduje) hlasovanie obyvateľov nefunkčnej obce a ich súhlas s pričlenením ich nefunkčnej obce k susediacej obci, ale stačí to s nimi iba prerokovať a spísať o tom záznam, pri ktorom dokonca nie je ani v zákone zakotvené, že kto všetko má ten záznam podpísať a overiť (napríklad aspoň jeden zástupca občanov schválený na verejnom zhromaždení, aspoň jeden poslanec obecného zastupiteľstva nefunkčnej obce, alebo iba zástupca príslušného okresného úradu v sídle kraja). Taktiež zákon o obecnom zriadení neuvádza podmienku platnosti zvolaného obligatórneho verejného zhromaždenia obyvateľov nefunkčnej obce (napríklad účasť minimálne nadpolovičnej väčšiny všetkých obyvateľov nefunkčnej obce s trvalým pobytom v nej), pričom teoreticky môže príslušnému okresnému úradu v sídle kraja a Ministerstvu vnútra SR postačovať na splnenie tejto podmienky, keď sa tohto zhromaždenia obce zúčastnia napríklad len traja obyvatelia dotknutej nefunkčnej obce z jej celkového počtu päťsto obyvateľov. Som preto toho názoru, že túto legislatívnu diery je potrebné do budúcnosti opraviť a zákon o obecnom zriadení na tomto úseku doplniť, pokiaľ nechceme, aby sa o obyvateľoch nefunkčnej obce rozhodovalo o jej pričlenení bez nich, čo je podľa môjho názoru v rozpore s princípmi demokracie a územnej samosprávy. Ešte aj schôdza vlastníkov bytov a nebytových priestorov v bytovom dome má zakotvené minimálne kvóra na jej uznášaniaschopnosť a platnosť prijatých uznesení, čo je oveľa menšia skupina ľudí, ako to je pri nefunkčnej obci.

Zaujímavé však je, že podľa môjho názoru práve cez inštitút pričlenenia nefunkčnej obce k susediacej obci v kontexte obligatórneho (zákonom povinne vyžadovaného) zhromaždenia obyvateľov nefunkčnej obce zvolávaného príslušným okresným úradom v sídle kraja, môžeme v územnej samospráve na Slovensku spozorovať a formulovať ďalšie teoreticko-právne rozdelenie zhromaždení obyvateľov obce (resp. mesta alebo mestskej časti), a to na: **a) fakultatívne zhromaždenia obyvateľov obce** a na **b) obligatórne zhromaždenia obyvateľov obce**.

Zároveň je potrebné uviesť, že príslušný okresný úrad v sídle kraja taktiež písomne vyzve susediacu obec na zabezpečenie súhlasu zo strany obecného zastupiteľstva susediacej (funkčnej) obce ohľadom pričlenenia nefunkčnej obce. Susediaca obec oznámi súhlas alebo nesúhlas s pričlenením nefunkčnej obce okresnému úradu v

²⁰² § 2aa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

sídle kraja. Ak susediaca obec nesúhlasí s pričlenením nefunkčnej obce, tak okresný úrad v sídle kraja písomne vyzve ďalšiu susediacu obec na zabezpečenie predmetného súhlasu, ak nefunkčná obec má viac susediacich obcí.

Okresný úrad v sídle kraja pri tomto postupe má prihliadať na oprávnené záujmy a potreby obyvateľov nefunkčnej obce a osobitne na rešpektovanie regionálneho jazyka alebo menšinového jazyka tak, aby takéto pričlenenie nekládlo prekážky podpore tohto regionálneho jazyka alebo menšinového jazyka, no v realite to tak vždy nemusí byť podľa môjho názoru, pričom obyvatelia pričleňovanej obce nemajú potom veľa právnych inštitútov na ich obranu a prípadnú záchranu obce pred jej zánikom.

Následne príslušný okresný úrad v sídle kraja predloží Ministerstvu vnútra SR návrh na pričlenenie nefunkčnej obce k susediacej obci, ktorého prílohou je záznam zo zhromaždenia obyvateľov nefunkčnej obce a doklad o súhlase susediacej obce s pričlenením nefunkčnej obce. Ministerstvo vnútra SR potom posunie predmetný návrh na rokovanie Vlády SR, ktorá potom rozhodne vo forme svojho nariadenia o pričlenení nefunkčnej obce ku konkrétnej susediacej obci. Zákonodarca tu však opomenul procesné lehoty, ktorých absencia môže znamenať neúmerné predĺženie celého procesu pričlenenia nefunkčnej obce k susediacej obci i napriek tomu, že všetky dotknuté strany súhlasia s pričlenením.

Je dôležité uviesť, že nefunkčná obec pričlenením zaniká. Susediaca obec je právnym nástupcom nefunkčnej obce – **univerzálny sukcesor nefunkčnej obce**, nakoľko prejdú na ňu všetky práva i povinnosti, pohľadávky i záväzky zo strany pričlenej nefunkčnej obce. Teda aj záväzky, kde ja osobne vidím do budúcnosti problémy, hlavne z dôvodu zákonnej absencie výslovného zákazu účelového zadlžovania a zaväzovania nefunkčnej obce zo strany starostu nefunkčnej obce (napríklad kvôli stavebným prácam, ktoré si pred tým ako nefunkčná obec nemohla dovoliť alebo nemohla dostať úver) už v procese začatého pričleňovania nefunkčnej obce k susediacej obci, ktorý môže trvať aj niekoľko mesiacov, či rokov. Taktiež v zákone chýba zakotvená povinnosť zo strany nefunkčnej obce, MF SR ako prevádzkovateľa informačného systému RISSAM, či zo strany príslušného okresného úradu v sídle kraja informovať susediacu obec, ku ktorej má byť nefunkčná obec pričlenená, o všetkých známych úveroch, o záväzkoch, o začatých konaniach a o pohľadávkach nefunkčnej obce. Hrozí tu teda, že ekonomicky zdravá susediaca obec sa môže po pričlenení nefunkčnej a zadlženej obce dostať do vážnych ekonomických problémov, zvlášť ak nepôjde o veľkú obec. A tým môže vzniknúť ďalšia nefunkčná obec, čo môže spustiť reťazovú reakciu vzniku malých nefunkčných zadlžených obcí, hlavne na úplnom východe, či na juhovýchode Slovenska.

Zákon o obecnom zriadení síce uvádza, že z rozpočtovej kapitoly Ministerstva vnútra SR možno poskytnúť jednorazový finančný príspevok na podporu plynulého výkonu samosprávy obce, ku ktorej bola pričlenená nefunkčná obec²⁰³ (ďalej len „príspevok“), ale iba všeobecne. Obec, ku ktorej bola pričlenená nefunkčná obec, môže totiž do 60 dní od účinnosti nariadenia vlády o pričlenení podať písomnú žiadosť o poskytnutie príspevku príslušnému okresnému úradu v sídle kraja, pričom žiadosť obsahuje opis účelu, na ktorý sa príspevok žiada, sumu príspevku, číslo bankového účtu a adresu obecného úradu. Následne v zmysle zákona okresný úrad v sídle kraja doručenu žiadosť o poskytnutie príspevku predloží so svojím stanoviskom Ministerstvu vnútra SR do 15 dní od jej doručenia. Ministerstvo vnútra SR rozhodne o predmetnej žiadosti o poskytnutie príspevku do 30 dní od jej doručenia okresným úradom v sídle kraja, no pri rozhodovaní o sume príspevku zohľadňuje najmä počet obyvateľov obce a veľkosť jej územia po pričlenení nefunkčnej obce.

Ministerstvo vnútra SR poskytuje príspevok na základe písomnej zmluvy o poskytnutí príspevku, ktorá obsahuje najmä: označenie zmluvných strán, opis účelu, na ktorý sa príspevok poskytuje, sumu poskytovaného príspevku, podmienky poskytnutia príspevku a podmienky vrátenia príspevku, číslo bankového účtu, na ktorý sa príspevok poskytuje, a názov banky alebo pobočky zahraničnej banky a dôvod odstúpenia od zmluvy.²⁰⁴

Čo sa týka tohto spomínaného príspevku, tak som toho názoru, že ide iba o nenárokovateľnú možnosť, ale nie o povinnosť zo strany Ministerstva vnútra SR poskytnúť tento príspevok za uplatnenia veľkej miery subjektívnosti pri rozhodovaní o tomto príspevku pre obec zo strany ministerstva, nakoľko v zákone o obecnom zriadení nie je definovaná výška takéhoto príspevku, ktorá môže byť v realite iba symbolická pri určitých opozičných obciach, čím sa neodstránia možné hroziace vážne ekonomické dopady práve na susediacu obec, ktorá by súhlasila s pričlenením nefunkčnej obce.

Preto som toho názoru, že práve mnou spomínaný problém možného spustenia reťazovej reakcie vzniku malých nefunkčných obcí po pričlenení jednej nefunkčnej obce môže spôsobiť v budúcnosti to, že proces optimalizácie samosprávy prostredníctvom inštitútu pričlenenia nefunkčnej obce k susediacej obci nebude efektívny, nakoľko už vopred nebudú susediace obce s takýmito pričleneniami nefunkčných obcí súhlasieť. Prípadne sa môže stať, že namiesto jednej ekonomicky nefunkčnej a problémovej obce vzniknú po pričlenení nefunkčných obcí ďalšie ekonomicky problémové a následne nefunkčné obce, čo môže spôsobiť nežiaduci reťazový efekt. Tomuto sa dá zabrániť jedine doplnením zákona o obecnom zriadení cez precizovanie a spresnenie právnych noriem upravujúcich inštitút pričlenenia nefunkčnej obce k susediacej obci a hlavne cez odstránenie mnou vyššie

²⁰³ § 2aa ods. 6 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

²⁰⁴ § 2aa ods. 10 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

spomenutých legislatívnych dier právnej úpravy na tomto úseku. Inak dobre a detailne prepracovaný inštitút pričlenenia nefunkčnej obce k susediacej obci môže byť efektívnym inštitútom odstraňovania negatívneho javu nefunkčnosti obcí v rámci územnej samosprávy a môže byť v budúcnosti jedným z úspešných nástrojov optimalizácie výkonu územnej samosprávy v Slovenskej republike.

4. ZÁVER

Ako autor tohto odborného príspevku si dovoľím uviesť, že moje vyššie uvedené a rozobraté návrhy riešení de lege ferenda, ako i moje odborné názory, vychádzajú aj z mojich dlhoročných praktických skúseností získaných priamo v územnej samospráve, preto som toho názoru, že optimalizácia územnej samosprávy vykonávanej obcami je v Slovenskej republike viac než potrebná, ale do budúcnosti i nevyhnutná. Viaceré kompetencie obce (malé i veľké obce), najmä v rámci preneseného výkonu štátnej správy nevládajú, dokonca objavuje sa veľká miera predpojatosti, nekompetentnosti prameniacej z neodbornosti, iracionálnosti, či subjektívnosti pri rozhodovaní obcí a miest v rámci preneseného výkonu štátnej správy, predovšetkým v územnom a v stavebnom konaní na prvom stupni, ale aj v rámci ich výkonu originálnych kompetencií v územnej samospráve.

Na druhej strane predmetná optimalizácia územnej samosprávy sa má robiť na základe kvalitnej a v praxi funkčnej legislatívnej a právnej úpravy na Slovensku bez legislatívnych dier, ktoré som sa snažil identifikovať v tomto mojom príspevku, pričom som sa snažil poukázať (cez moje osobné názory) priamo na niektoré možné praktické i legislatívne riešenia týchto časom sa objavených legislatívnych dier a praxou otvorených nových otázok s nejasnými riešeniami na úseku zriadenia, zrušenia, rozdelenia alebo zlúčenia obcí a miest, na úseku pričlenenia nefunkčných obcí k funkčným obciam, či pri zmene územia (vrátane ich hraníc) obcí, miest a mestských častí. A pri tomto všetko má mať v demokracii nezastupiteľnú úlohu priama účasť obyvateľov obce (resp. mesta alebo mestskej časti) na územnej samospráve práve cez mnou spomínané a analyzované inštitúty viacerých druhov miestneho referenda a viacerých druhov zhromaždení obyvateľov obce, vrátane podľa môjho názoru novovykrištalizovaného delenia zhromaždení obyvateľov obce (resp. mesta alebo mestskej časti), a to na fakultatívne a na obligatórne zhromaždenia obyvateľov obce (resp. mesta alebo mestskej časti).

Použitá literatúra:

MÁČAJ, Ľ.: Priama účasť obyvateľov obce v územnom plánovaní a krajinom plánovaní vo svetle ochrany prírody a krajiny. In: TRELLOVÁ, L. – MÁČAJ, Ľ. (zost.): Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, 98 s., ISBN: 978-80-7160-578-2.

TEKELI, J – HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení – Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o., 2014, 773 s., ISBN: 978-80-8168-034-2.

TRELLOVÁ, L.: Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o., 2018, 228 s., ISBN: 978-80-8168-842-3.

VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Osobitná časť. Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o., 2017, 509 s., ISBN: 978-80-8168-747-1.

VRABKO, M. a kolektív: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: C. H. Beck, 2012. 453 s., ISBN: 978-80-8960-303-9.

Pramene práva:

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov.

Rozhodnutie Ústavného súdu SR z 26. marca 1997, sp. zn. II.ÚS 8/97.

Kontaktné údaje:

Mgr. Anton Martvoň, PhD.

anton.martvon@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Katedra správneho a environmentálneho práva

Šafárikovo nám. č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

DIGITÁLNÍ SLUŽBY A ELEKTRONICKÁ KOMUNIKACE S ORGÁNY OBCÍ

Pavel Mates

Vysoká škola finanční a správní Praha, Fakulta právních a správních studií

Petr Čechák

Vysoká škola finanční a správní Praha, Fakulta právních a správních studií

Abstract: Smart city covers a number of areas, starting with the management of municipalities, through the participation of citizens in their administration, environmental protection, energy, transport, business, education and also concerns issues of legal regulation. The concept arose in response to the process of urbanization, the increasingly complicated administration and management of urban communities and also in connection with the need to cope with the need to save and rationalize the layout of cities and their administration. It is about the connection of the administration and management of municipalities with digital technologies, the non-closure of the issue and the participation of citizens in its solution. In the communication of citizens with the authorities by means of computer technology, the practice encounters problems arising from the availability of this technology and the demands on its use, the consequence of which is that these forms are not sufficiently used. Computer technology creates space for various forms of direct democracy, as tools for citizen participation in community decision-making and control of elected bodies, whether by referendum, popular initiative or platforms for participation in community strategy, especially those lacking direct contacts between citizens and elected representatives. If they are to be realistic, municipalities must allow this to be done smoothly through computer tools.

Abstrakt: Smart city zahrnuje řadu oblastí počínaje managementem obcí, přes účast občanů na jejich správě, ochranu životního prostředí, energetiku, dopravu, podnikání, školství a týká se i otázek právní regulace. Koncept vznikl jako odpověď na proces urbanizace, stále komplikovanější správu a řízení obcí měst a také v souvislosti s potřebou vyrovnat se s nutností úspor a racionalizace uspořádání měst a jejich správy. Jedná se o sepjetí správy a řízení obcí s digitálními technologiemi, neuzavřenosti problematiky a participaci občanů na jejím řešení. Při komunikaci občanů s úřady prostředky výpočetní techniky naráží praxe na problémy plynoucích z dostupnosti této techniky a nároků na její používání, jejichž důsledkem je, že tyto formy nejsou dostatečně využívány. Výpočetní technika vytváří prostor pro různé formy přímé demokracie, jako nástroje účasti občanů na rozhodování o záležitostech obce a kontroly voleným orgánům, ať jde o referendum, lidovou iniciativu nebo platformu pro účast na vytváření strategií obcí, především těch, kde chybí přímé kontakty mezi občany a volenými zástupci. Mají-li být reálné, musí obce umožnit, aby se tak mohlo bezproblémově prostřednictvím nástrojů výpočetní techniky.

Keywords: smart city, communications, digital services, direct democracy

Klíčová slova: chytrá obec/smart city, komunikace, digitální služby, přímá demokracie

1. ÚVODEM

Sousloví smart city se stalo, jako ostatně mnoho pojmů z oblasti, kterou lze souhrnně označit IT, součástí běžné češtiny natolik, že se mnohdy ani nepřekládá. Pokud se tak děje, jsou používána spojení chytrá obec/město nebo inteligentní obec/město a jakkoli je možné, že objeví i další výrazy, lze spíše očekávat, že anglický termín nevytlačí a budou jen jeho doplňkem.

Smart city je problematika mnohvrstevná, komplexní a komplikovaná, zasahující celou řadu oblastí počínaje managementem obcí, přes účast občanů obce (ale i dalších subjektů) na její správě, ochranu životního prostředí, energetiku, dopravu, podnikání, školství a v tomto výčtu by bylo možno ještě dlouze pokračovat. Zahrnuje, byť spíše nepřímo i problematiku právní regulace, v tom smyslu, že stát a jiné veřejnoprávní subjekty vytvářejí pro její uplatnění někdy obecný, jindy i konkrétní rámec právní rámec.

Jako hlavní důvod, proč byla otázka smart city vůbec nastolena je označována urbanizace, proces, který byl započat již v 19. století průmyslovou revolucí a akceleroval ve století dvacátém, kdy se začal prudce zvyšovat počet měst, především s velkým počtem obyvatel, tzv. megapolis. Např. v roce 1950 existovala pouze jedna metropolitní oblast s více než 10 miliony obyvatel, jímž byl New York, o čtvrt století později bylo takovýchto oblastí pět, v roce

2000 již devatenáct a v následujících 15 letech jich vyrostlo na počet dvacet tři a odhaduje se, že v roce 2025 bude v Evropě míra urbanizace 77 %, přičemž správa/řízení těchto měst je zažitostí komplikovanou. Mutatis mutandis to ovšem platí o městech vůbec. Třebaže otázky a náměty související s chytrými městy byly nastolovány již delší čas, důležitým impulzem se v tomto směru stala krize z počátku 21. století, kdy do popředí vystoupila nezbytnost úspor a racionalizace uspořádání měst a jejich správy, požadavek dosud zeměmi s vyspělými ekonomikami sice popisovaný, ale vesměs nerealizovaný, čemuž se ovšem nevyhnuły v podstatě žádné, tedy ani menší obce.²⁰⁵

Dalším podnětem k zavádění chytré správy byla přeměna chápání veřejné správy a to ve všech jejích podobách a formách, ve směru od činnosti převážně regulující v pojmání, podle níž se jedná o službu společnosti, na jejíž tvorbě a výkonu se má různými formami podílet co nejširší okruh občanů, které se začalo prosazovat od 70. let minulého století.

S různě rozmanitými definicemi smart city se lze setkat především v programových a koncepčních dokumentech. V nich je vymezována jako označení pro koncept využívající moderní technologie (digitální, informační nebo komunikační) pro zlepšení kvality života ve městech i obcích.²⁰⁶ V materiálu Evropské komise State of the Union: Commission proposes a Path to the Digital Decade to deliver the EU's digital transformation by 2030, je chytré město prezentováno jako místo, kde jsou tradiční sítě a služby poskytovány efektivněji s využitím digitálních a telekomunikačních technologií ve prospěch jejich obyvatel a firem.²⁰⁷ Ve výčtu těchto definic by bylo samozřejmě možno pokračovat, máme však za to, že další již nejsou nezbytné, protože všechny zdůrazňují zejména tři rysy, které jsou s chytrým městem spojovány: jedná se o sepjetí správy a řízení obcí s prostředky výpočetní techniky, resp. digitálními technologiemi, značně široký okruh otázek, které do tohoto tématu náleží a vzhledem k tomu také neuzavřenost problematiky, do níž vývojem přibývají stále nové oblasti a participace občanů na jejím řešení.²⁰⁸

Lze říci, že česká města i menší obce, se přímo předhánějí v prezentování toho, které z projektů v této oblasti plánují realizovat nebo je již uskutečnily. Montují se čidla k optimalizaci parkování, dopravy, odvozu odpadů a dalších možností je téměř nekonečné množství. V tom jsou podporována organizačně, metodicky i finančně nevládními organizacemi jakými je Svaz měst a obcí nebo Smart City Innovationa, ale také Ministerstvem pro místní rozvoj, pod jehož záštitou probíhají soutěže o nová a originální řešení.²⁰⁹

2. INICIACE KOMUNIKACE S ÚŘADY

Jedním z významných prvků a součástí chytrých měst je zajištění bezpečné, levné a kontrolovatelné komunikace adresátů veřejné správy s jejími vykonavateli, tedy správními orgány měst a obcí a to jak ve sféře státní správy, tak samosprávy. Tuto možnost dávají především prostředky označované jako výpočetní nebo digitální technika, což jsou v podstatě synonyma a snad jen pro úplnost je třeba zmínit, že právní předpisy používají v souvislosti s touto komunikací s orgány veřejné moci promiskue pojmy prostřednictvím internetu, dálkovým způsobem nebo v elektronické podobě.

V praxi to znamená, že důležitým předpokladem k tomu, aby celý tento koncept mohl fungovat, je přístup k těmto technologiím.

K internetu bylo v České republice roce 2020 připojeno 82 % domácností, z čehož v případě rodin s dětmi a mladých rodin bez dětí to byly v podstatě všechny. Naopak u důchodců mělo v tomto období přístup k internetu toliko 41 % domácností. Celkově je ovšem Česká republika v tomto směru pod průměrem Evropské unie, který činí 90,5 %.²¹⁰

Přístup k internetu významně souvisí s výší příjmů: již několik let trvá stav, kdy v rámci skupiny, tvořící pětinu nejchudších domácností, měla přístup k internetu pouze necelá polovina domácností, třebaže zde lze v porovnání s obdobím let 2015 a 2019 konstatovat nárůst od více než 10%, naproti tomu z pětiny domácností, které patří mezi

²⁰⁵ LOM, M. – PŘIBYL, O.: Smart Cities aneb města budoucnosti I.; v České republice žije v obcích městského typu kolem 75% obyvatel.

²⁰⁶ <https://www.lupa.cz/n/smart-city>.

²⁰⁷ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/>; viz též MANVILLE, C. et al.: Mapping Smart cities in the EU. Tato myšlenka byla přítomna již v prvním použití pojmu Smart City v roce 2007 a byla imanentně přítomna i v pozdějších snahách o vymezení tohoto pojmu (viz RUSSO, F., RINDONE, C., PANUCCIO, P.: The process of smart city definition at EU level).

²⁰⁸ Z pohledu technologického spadají chytrá města do okruhu, který je nazýván internet věcí, v současnosti považovaný za jednu z nejdynamičtějších oblastí, která současně přináší stále nové náměty a podněty k řešení právních otázek s nimi souvisejících, mezi jinými ochrany soukromí a zvláště pak ochrany osobních údajů.

²⁰⁹ Problém je v tom, že o těchto nápadech mnohdy lidé vůbec nevědí a některé projekty se jaksí zmizí do ztracena (to byl např. osud tzv. chytrých laviček v Praze 6, které měly přispívat ke snížení hluku a prašnosti, viz <https://www.lupa.cz/aktuality/chytra-lavicka-v-praze-mela-snizovat-hluk-a-teplotu-nikdo-se-o-ni-nestara-tak-uschla>).

²¹⁰ <https://www.czso.cz/documents/10180/122362692/1.pdf/680f3172-6002-4f0f-825a-f828156522f7?version=1.1>.

ty s nejvyššími příjmy, jsou to téměř všechny konkrétně 99 %.²¹¹

Pokud jde o využívání internetu při jednání s veřejnou správou, je sice Česká republika o jedno procento nad průměrem Evropské unie, který činí 56%, ale je v tomto směru až osmá od konce (Slovensko je s 62 % na 12 místě).²¹² Ponejvíce tu působí fakt, že lidé mají potřebu komunikovat s úřady spíše ojedinele a nejčastěji je tato forma využívána k podání daňového přiznání prostřednictvím daňového portálu nebo datové schránky, která má vzestupnou tendenci. Situace se též liší s ohledem na velikost obce, kde existuje jakási přímá úměra, u malých a menších obcí, kde se jednotliví obyvatelé mohou osobně znát jejich komunikace s úřady, bývá realizována vesměs „napřímo“, tj. osobním kontaktem. Pokud tedy koncept smart cities představuje mimo jiné i umožnění či ulehčení možnosti komunikace mezi občany a vedením obce díky využití digitálních technologií, v malých obcích potřebnost jejich využití nebude tak akutní právě s ohledem na skutečnost, že zde jsou primárně používány jiné formy komunikace. Jakkoli i v těchto obcích samozřejmě komunikace za pomoci digitálních technologií bude mít i zde svůj význam, ten však bude spíše doplňkový.²¹³

Důvodů, proč tento nepříznivý stav trvá, je řada, jedním z nich je i povaha, resp. obsah právní úpravy. Zdůrazňujeme povahu, nikoli její nedostatek, protože právní regulace nechybí, ale je komplikovaná a běžnému uživateli digitálních služeb málo srozumitelná, mimo jiné proto, že vychází z terminologie IT, mezi odborníky sice zdomácnělé, což však již neplatí pro širší okruh těch, jímž jsou příslušné právní předpisy určeny. Navíc předpokládá, že by se lidé měli vyznat ve složitých návaznostech s řadou souvisejících zákonů, jakož i unijních předpisů, na jejichž instituty bývá odkazováno.²¹⁴

Jako příklad jsme si vybrali zákon o právu na digitální služby (zák. č. 12/2020 Sb.). Iniciátorem jeho přijetí byla vlivná lobbistická organizace ICT unie z. s., která se vymezuje jako profesní sdružení firem z oboru informačních technologií a elektronických komunikací, jejichž zástupci se také podíleli na zpracování textu zákona. Proklamovaným cílem tohoto zákona je: zakotvení univerzálního práva všech soukromých subjektů na poskytnutí digitálních služeb, urychlení digitalizace v činnostech orgánů veřejné moci, zvýhodnění digitálních úkonů, které se činí vůči orgánům veřejné moci, co nejširší poskytování údajů těm, jichž se údaje týkají a v neposlední řadě sdílení údajů mezi orgány veřejné moci.²¹⁵

Výchozím principem zákona je, že uživatel digitálních služeb má toliko práva na jejich poskytnutí a orgán veřejné moci za splnění stanovených předpokladů povinnost je poskytnout. Platí přitom, že je-li dána možnost různých způsobů komunikace mezi adresátem oprávnění či povinnosti a orgánem veřejné moci, je automaticky upřednostňován elektronický způsob, byť jeho užití není povinností.

Nutno zdůraznit, že zákon klade nemalé nároky jak na uživatele, tak i mnohé poskytovatele digitálních služeb, konkrétně právě obce.

Podle § 4 zákona, může uživatel činit digitální úkon kterýmkoli z těchto způsobů: prostřednictvím datové schránky, kontaktního místa veřejné správy, sítě elektronických komunikací dokumentem podepsaným uznávaným elektronickým podpisem nebo opatřeným uznávanou elektronickou pečetí, dále prostřednictvím informačního systému veřejné správy umožňujícího prokázání totožnosti uživatele služby s využitím elektronické identifikace a také jiným způsobem, stanoví-li tak právní předpis.

Většinou tedy bude moci tyto možnosti využít za použití softwarových prostředků, jakkoli přichází v úvahu i nástroje, které spadají do hardwaru. V praxi to tedy znamená, že uživatel bude muset mít nejen přístup k internetu, reálně v domácnosti, ale také zřídit si a naučit se ovládat datovou schránku nebo využít některé z dalších možností, které jsou ovšem povětšinou spojeny s nutností opatřit si placenou službu. Příkladem v tomto směru je čtečka čipových karet, která je nezbytná k ověření identity. Ta sice může být již zabudovaná v některém zařízení (nootbooku a klávesnici), vesměs je však nutno použít externí čtečky, která musí být zakoupena samostatně, přičemž u běžných občanů lze předpokládat, že by v podstatě jinak neměla žádné využití. Jak tedy patrně tento způsob identifikace pro elektronickou komunikaci, se proto nejeví jako zcela praktický. Jiným příkladem je elektronický podpis, jehož cena se sice pohybuje v řádu několika stovek Kč za rok, ale je nutno jeho platnost každoročně obnovovat. Pro část potenciálních uživatelů digitálních služeb může tak být realizace

²¹¹Jen pro srovnání před deseti lety mělo počítač 59 % domácností a připojení na internet 56 %.

²¹²https://www.czso.cz/documents/10180/143060187/06100421e.pdf/d10044do-26a3-4c63-8d41-__f97949d6cdo6?version=1.5; podle jiných údajů to však využilo při komunikaci s úřady on-line služeb jen 26 % fyzických osob.

²¹³Nelze ovšem přehlédnout, že možnost elektronické komunikace může mít svůj význam pro vlastníky nemovitostí v obci, kteří v nich trvale nežijí, ale mohou být dotčeni určitými rozhodnutími orgánů obce nebo budou usilovat realizaci práv, která jim zaručuje § 16 zákona o obcích (zák. č. 128/2000 Sb.), jako je právo vyjadřovat se na zasedání zastupitelstva, nahlížet do rozpočtu obce nebo podávat orgánům návrhy, připomínky a podněty.

²¹⁴MATES, P.: Právo na digitální služby, s. 87; vzhledem k tomu, slovy V. Knappa, se může značně vzdálit účinnost sociální od účinnosti formální (Teorie práva, s. 165); již méně důležitým faktorem, který může ovlivňovat nechuť lidí užívat tyto služby je obava ze zneužití osobních údajů, např. v souvislosti s kyberhrozbami.

²¹⁵ZAJÍČEK, Z. – KORBEL, F. – KOVÁŘ, D. – AMLER, P. – DONÁT, J. – TOMÍŠEK, J. – ORŠULÍK, D.: Zákon o právu na digitální služby. Komentář, s. 15.

digitálního úkonu nedosažitelná, nejen s ohledem na náklady s tím spojené, ale také proto, že se v podmínkách pro jejich opatření prostě nedokážou orientovat.²¹⁶

V konkrétních případech, např. při udělení souhlasu, podle § 7 odst. 3 zákona k tomu, aby orgán veřejné moci mohl využívat údaje, které jsou o uživateli služby vedeny v některém z informačních systémů, k nimž jinak podle zákona přístup nemá, je třeba, aby byl souhlas uživatele opatřen uznávaným elektronickým podpisem, obdobně bude třeba takto opatřit formulář, jehož prostřednictvím si může uživatel služby nechat zapsat kontaktní údaje do příslušného informačního systému, na které mu pak budou zasílány informace související s poskytováním digitálních služeb (§ 10 zákona) a využít možnosti nechat si zaslat údaj o končící platnosti identifikačních průkazů nebo řidičského průkazu podle § 11 odst. 2 zákona mohou prakticky pouze ti uživatelé digitálních služeb, kteří mají datovou schránku.²¹⁷

Podle § 14 odst. 3 zákona jsou z povinnosti poskytovat digitální služby vyňaty územní samosprávné celky při výkonu samostatné působnosti (přesněji je na jejich zvážení, zda je budou poskytovat), což zákonodárce argumentoval tím, že malé obce, kterých je v České republice většina, by mnohdy nebyly schopné zvládnout úkoly s poskytováním těchto služeb spojené, protože nejsou dostatečně vybavené po stránce personální, technické či organizační. Poskytování digitálních služeb totiž předpokládá, kromě potřebného vybavení, v prvé řadě prostředky výpočetní techniky, jimiž disponují v současnosti všechny obce, také připojení k vysokorychlostnímu internetu, což už tak běžné není, ale navíc znalosti a dovednosti v této oblasti a v neposlední řadě orientaci v komplikované právní úpravě, jimiž mnohdy malé obce zejména v periferních oblastech mnohdy nedisponují. Protismyslně pak vyznívá, že vynětí se týká pouze oblasti působnosti samostatné, kdežto v působnosti přenesené, kde se přitom realizuje většina digitálních služeb, na obce povinnost poskytovat je dopadá v celém rozsahu bez ohledu na jejich velikost a vybavení, třebaže důvody pro omezení této povinnosti jsou stejné, jako u působnosti samostatné. Lze si totiž např. jen sotva představit, že by všechny obce zvládly publikovat tzv. interaktivní formuláře, které se po uvedených základních identifikačních údajích samy vyplní, jak to má na mysli § 4 odst. 3 zákona.

Záměrem tvůrců zákona nepochybně bylo, aby se digitální služba vztahovala nejen na úkony, při nichž dochází k rozhodování o právech a povinnostech adresátů, ale obecně na jakkoli činnost veřejné správy, tedy oblasti také správy nevrchnostenské fiskální, pečovatelské, jakož i činnosti řídicí, informativní, iniciační, na sdělení, úkony programovací a další aktivity majících povahu managementu, kam náleží naprostá většina opatření a činností souvisejících s chytrým městem.²¹⁸ V platné úpravě se však prosadilo pojetí užší, když podle § 2 odst. 2 zákona se pod pojmem digitální služba chápe úkon, který vykonává orgán veřejné moci v rámci svojí agendy, jíž se rozumí ucelená oblast působení orgánu veřejné moci. Lze nicméně očekávat, že další vývoj se ponese směrem k tomu, že agendou bude chápána veškerá činnost veřejné správy, tedy povahy vrchnostenské (tzv. policejní) i nevrchnostenské, což je dáno i tím, že zákon o právu na digitální služby, označovaný též jako digitální ústava, má platit obecně a otevřít cestu k co nejširšímu nahrazení tradičních forem vztahů mezi orgány veřejné moci a adresáty veřejné správy právě elektronickými formami.²¹⁹

3. DIGITALIZACE PŘÍMÉ DEMOKRACIE

Rozvoj možností elektronické komunikace mezi občany a orgány veřejné správy s sebou přináší nové možnosti i pro využití nástrojů přímé demokracie, a to alespoň ve smyslu snížení organizační zátěže a nákladů s používáním těchto nástrojů spojených. Na úrovni obcí při rozhodování o otázkách spadajících do jejich samostatné působnosti stávající právní úprava umožňuje konání místního referenda.²²⁰ Právě organizační nároky a zejména náklady, které jsou s jeho konáním spojeny, však reálně vedou k tomu, že tato referenda probíhají na území obcí vesměs současně s některým typem voleb, obvykle do některé z komor Parlamentu, což ovšem prostor pro jejich vypsání omezuje. Přitom zákon jakkoli vylučuje řadu důležitých otázek z okruhu těch, které mohou být předmětem referenda, nicméně i tak může sehrávat důležitou roli nejen při rozhodování o záležitostech obce, ale také jako nástroj kontroly občanů obce ve vztahu k jím voleným orgánům, které tak iniciuje k tomu, aby v důležitých otázkách postupovaly v souladu s vůlí většiny.²²¹

Z již zmíněného ustanovení § 16 zákona o obcích, které dává občanům obce a fyzickým osobám starším 18 let, které vlastní na území obce nemovitost právo podávat návrhy, podněty a připomínky, lze dovodit možnost další

²¹⁶ Poučení si lze vzít z případů, kdy v minulosti senioři byli pro čerpání určité služby či registraci do určitého systému nuceni komunikovat s příslušnými institucemi elektronicky a jak se ukázalo, mnozí tu byli zcela závislí na externí pomoci, jako tomu bylo při registraci na očkování proti nemoci SARS-COV 2 nebo získání elektronické dálniční známky.

²¹⁷ Většinu příslušných informačních systémů vedou a spravují obce.

²¹⁸ HENDYRCH, D. a kolektiv: Správní právo. Obecná část, s. 191 a následující.

²¹⁹ Viz § 2 písm. e) zákona o základních registrech, zák. č. 111/2009 Sb.; ZAJÍČEK, Z. – KORBEL, F. – KOVÁŘ, D. – AMLER, P. – DONÁT, J. – TOMÍŠEK, J. – ORŠULÍK, D.: Zákon o právu na digitální služby. Komentář, s. 23.

²²⁰ Podmínky jeho konání, organizaci, průběh a další otázky upravuje zákon o místním referendu, zák. č. 22/2004 Sb.; přehledně viz BRUNCLÍK, M. – NOVÁK, M a kol.: Internetové volby. Budoucnost nebo slepá ulička demokracie.

²²¹ Viz k tomu HOLLÄNDER, P.: Filosofie práva, s. 295; náleží Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 263/09.

formy přímé demokracie, jíž je tzv. lidová iniciativa. Jakkoli jí zákon nepřiznává závaznost a pouze neurčitě říká, že orgány obce mají tyto náměty vyřizovat bezodkladně, nejdéle do 60, resp. 90 dnů, mohou opět sehrát důležitou roli jakožto nástroj kontroly orgánů obce a platformy, na jejímž základě by se měla činit zejména strategická rozhodování.

Představitelné jsou ovšem i jiné formy, jakými jsou např. schůze a mítinky občanů i majitelů nemovitostí a místních podnikatelů, kde se jejich účastníci mohou přímo vyjádřit k navrženým projektům a záměrům.

Zatímco v menších obcích jsou jednotlivé formy přímé demokracie realizovatelné poměrně snadněji, ve větších to bývá záležitost obtížnější, již jen proto, že se k jinak zainteresovaným osobám ani nemusí dostat informace o jejich konání.

Zde by pak mohly sehrát prostředky elektronické komunikace významnou roli, protože jimi lze zmíněné bariéry překonat nebo alespoň omezit jejich dopady. Výhody použití elektronické formy komunikace by v tomto případě z hlediska samotné obce možná nebyly tak výrazné jako v případě konání místního referenda, elektronická forma komunikace by však mohla přinejmenším usnadňovat samotné použití této „lidové iniciativy“ pro její organizátory a v důsledku toho by mohla usnadňovat reálnou využitelnost tohoto nástroje přímé demokracie.

Reálně nelze samozřejmě vyloučit, že komunikace mezi občany a obcí bude probíhat i jinými prostředky, resp. také jinými prostředky, jakými je zveřejnění námětů a výzev na úřední desce.²²² Mají-li ovšem plnit svoji roli pro získávání zájmu občanů o správu, řízení a rozvoj obce, je třeba vytvořit podmínky k tomu, aby na ně mohli bezproblémově reagovat prostředky výpočetní techniky.

Použitá literatura:

BRUNCLÍK, M. – NOVÁK, M a kol.: Internetové volby. Budoucnost nebo slepá ulička demokracie, Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2014.

KNAPP, V.: Teorie práva, Praha: C. H. Beck, 1995.

HENDYRCH, D. a kolektiv Správní právo. Obecná část, Praha: C. H. Beck 2016.

HOLLÄNDER, P.: Filosofie práva, Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2012.

LOM, M. – PŘIBYL, O.: Smart Cities aneb města budoucnosti I. (<https://elektro.tzb-info.cz/intelligentni-budovy/13780-smart-cities-aneb-mesta-budoucnosti>).

MANVILLE, C. et al.: Mapping Smart cities in the EU[online]. Brusel: Directorate-General for Internal Policies, European Parliament. 2014. [vid. 20. květen 2021].

MATES, P.: Právo na digitální služby, Revue pro právo a technologie, č. 21/2020.

RUSSO, F. – RINDONE, C. – PANUCCIO, P.: The process of smart city definition at an EU level, The Sustainable City IX, sv. 2. (dostupné z: <https://www.witpress.com/Secure/elibrary/papers/SC14/SC14o83FU2.pdf>).

ZAJÍČEK, Z. – KORBEL, F. – KOVÁŘ, D. – AMLER, P. – DONÁT, J. – TOMÍŠEK, J. – ORŠULÍK, D.: Zákon o právu na digitální služby. Komentář, Praha: C. H. Beck, 2021.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Pavel Mates CSc.

pmates@mail.vsfs.cz

Vysoká škola finanční a správní Praha

Estonská 500/3

101 00 Praha 10

Česká republika

JUDr. Petr Čechák PhD.

petr.cechak@mail.vsfs.cz

Vysoká škola finanční a správní Praha

Estonská 500/3

101 00 Praha 10

Česká republika

²²² Města a obce mohou ovšem využít k publikaci informací např. portál Města a obce on-line (viz <https://mesta.obce.cz>), kde mohou publikovat obsah úřední desky, jakož i další informace se života obcí.

BUDOVANIE BEZPEČNEJ SAMOSPRÁVY V DIGITÁLNEJ DOBE

Kristína Slámková

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The article focuses on the cyber security issue in smart cities. Local governments face more and more complex challenges in securing their data against cyber attacks. This aspect is becoming all the more important in the development of smart cities in terms of the electronically realization of direct participation of the inhabitants in the local self-government. Local governments are usually fully aware of the danger of cyber attacks only when a cyber incident occurs. Due to the financial underestimation of local governments, the lack of professional staff and due to rigid procurement processes, local governments are worse off than private sector entities in terms of cyber security. In the long term they spend considerable funds to ensure the protection of their data, which constitutes their trade secret. The author focuses on the current legislation and the obligations of local governments in this area, as well as on the possibilities of financing smart solutions and on the fact, whether they provide a sufficient basis for the implementation of smart cities.

Abstrakt: Príspevok sa zameriava na problematiku kybernetickej bezpečnosti v inteligentných mestách. Samosprávy čelia čoraz zložitejším výzvam s cieľom zabezpečiť svoje dáta pred kybernetickými útokmi. Tento aspekt pri rozvoji inteligentných miest naberá o to väčší význam pokiaľ ide o realizáciu priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve v elektronickej forme. Nebezpečenstvo kybernetických útokov si samosprávy naplno uvedomia väčšinou až vtedy, keď dôjde ku kyberincidentu. V dôsledku finančného poddimenzovania samospráv, nedostatku odborného personálu a vzhľadom na rigidné obstarávacíe procesy sú samosprávy na tom z pohľadu kybernetickej bezpečnosti horšie ako subjekty súkromnej sféry. Tieto dlhodobo vynakladajú nemalé finančné prostriedky na zabezpečenie ochrany svojich dát tvoriacich ich obchodné tajomstvo. Autor sa v príspevku zameriava na aktuálne platnú legislatívu a povinnosti samospráv v tejto oblasti, ako aj na možnosti financovania inteligentných riešení a na skutočnosť, či poskytujú dostatočný základ pre realizáciu inteligentných miest.

Keywords: cyber security, local government, smart cities, cyber incident.

Klíčovú slová: kybernetická bezpečnosť, samospráva, inteligentné mestá, kyberincident.

1. ÚVOD

Kybernetická bezpečnosť je oblasť dynamická a podliehajúca trendom kybernetických útokov. Rovnako dynamický by mal byť aj tréning a výchova kybernetickej bezpečnosti.

Nepochybne zložité je čeliť takýmto výzvam na úrovni samospráv, kde rozhodovanie nie je v rukách jedného človeka a je ovplyvňované verejným obstarávaním.

Cieľom príspevku je zhodnotiť aktuálny stav kybernetickej a informačnej bezpečnosti vo verejnej správe, zmeny a zlepšenia vo verejnej správe za posledný rok a plánované kroky v tejto oblasti. V rámci stanoveného cieľa sa autor pokúsi zhodnotiť, aký majú vyššie spomenuté faktory vplyv na priamu účasť obyvateľov na miestnej samospráve v elektronickej forme s poukazaním na najdôležitejšie piliere, ktoré tvoria podľa autora inteligentné mesto, schopné čeliť výzvam kybernetickej bezpečnosti – technológie, zamestnanci a infraštruktúra.

2. POJEM, VÝZNAM A CIELE KYBERNETICKEJ BEZPEČNOSTI

Oblasť kybernetickej bezpečnosti je na európskej úrovni upravená v NIS smernici.²²³ Cieľom tejto právnej úpravy je zabezpečiť bezpečnosť sietí a informačných systémov v rámci jednotlivých členských štátov Európskej únie. NIS smernica bola implementovaná do Slovenského právneho poriadku prostredníctvom zákona o kybernetickej bezpečnosti.²²⁴

Pod pojmom kybernetická bezpečnosť rozumieme stav, v ktorom sú siete a informačné systémy schopné odolávať na určitom stupni spoľahlivosti akémukoľvek konaniu, ktoré ohrozuje dostupnosť, pravosť, integritu alebo dôvernosť uchovávaných, prenášaných alebo spracúvaných údajov alebo súvisiacich služieb poskytovaných alebo

²²³ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1148 zo 6. júla 2016 o opatreniach na zabezpečenie vysokej spoločnej úrovne bezpečnosti sietí a informačných systémov v Únii.

²²⁴ Zákon č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

prístupných prostredníctvom týchto sietí a informačných systémov.²²⁵

Synonymum slova „kybernetický“ poznáme ako „elektronicky spracúvaný“, alebo aj „týkajúci sa kybernetického priestoru“. Pri akejkoľvek rozprave si treba uvedomiť, že kybernetická bezpečnosť je len jednou zo špecifických subdomén informačnej bezpečnosti.²²⁶ Odborná disciplína informačná bezpečnosť sa zaoberá otázkou zaručenia dôveryhodnosti, integrity, dostupnosti a sledovateľnosti informačných aktív všeobecne, zatiaľ čo kybernetická bezpečnosť sa venuje bezpečnosti iba určitej časti informačných aktív, konkrétne tých, ktoré sú spracúvané vo virtuálnom priestore, zvanom kybernetický priestor.²²⁷

Podľa zákona o kybernetickej bezpečnosti sa kybernetickým priestorom rozumie globálny dynamický otvorený systém sietí a informačných systémov, ktorý tvoria aktívované prvky kybernetického priestoru, osoby vykonávajúce aktivity v tomto systéme a vzťahy a interakcie medzi nimi.²²⁸

Kybernetická bezpečnosť má zásadný význam pre budovanie odolnej, dôveryhodnej, zelenej a digitálnej „smart“ samosprávy.

Na tomto mieste sa žiada autorovi pokúsiť sa o definovanie stavu, kedy je mesto alebo obec dostatočne inteligentná. Dalo by sa dôvodiť, že vtedy, keď sú investície rovnomerne rozložené do ľudí, infraštruktúry a technológií. Všetky tri pojmy si vieme zadefinovať a vieme s nimi samostatne pracovať. Otázkou je, či vedľa tieto tri pojmy pracovať na úrovni samosprávy spolu a tvoriť harmonický celok bez toho, aby jeden nespôsobil kolaps tomu druhému. A síce, aby technológie nezrádzali ľudí, aby ľudia vedeli správne s technológiami pracovať a využívali ich potenciál, a aby tým rástlo mesto alebo obec zabezpečujúc ekonomické a sociálne systémové funkcie na smart úrovni. Ale najmä, aby toto všetko malo oporu aj v legislatíve.

3. AKTUÁLNY STAV KYBERNETICKEJ BEZPEČNOSTI VO VEREJNEJ SPRÁVE

O kybernetickej bezpečnosti sa toho v ostatnom období hovorí viac než kedykoľvek predtým.

Dôkazom toho, že kyberkriminalita nespí a že kybernetický priestor je niečo ako živý organizmus, je okrem iného relatívne aktuálny hackerský útok na Košickú župu, ktorý sa stal v mesiaci október.²²⁹ Mesiac október je zároveň Európsky mesiac kybernetickej bezpečnosti. Veľmi výstižný slogan „Uvažuj skôr než klikneš“ hovorí viac, ako sa na prvý pohľad môže zdať.²³⁰

Odborníci sa okrem iného zhodujú, že z veľkej časti, je zvýšená miera diskusií o kybernetickej bezpečnosti spôsobená koronakrízou, ktorá paralyzovala svet a väčšinu ľudí priviazala o stoličky svojich domácností. Veľká väčšina z nich zostala odkázaná na svoje vlastné technické vybavenia, plniť pracovné úlohy svojich zamestnávateľov. Zmena nastala takmer zo dňa na deň. Dá sa však povedať, že takýto rýchly prechod sa dotýkal z väčšej miery zamestnancov spoločností súkromného sektora, pretože adaptácia verejnej správy z rôznych dôvodov nemôže byť taká rýchla, resp. zabezpečovanie niektorých služieb verejnosti nie je možné bez toho, aby zamestnanci pracovali z domu. Avšak tam, kde to možné bolo, sa „home office“ začal aktívne využívať. Zamestnanci verejného sektora by pravdepodobne po realizovaní krátko prieskumu potvrdili tu načrtnuté predpoklady, že tí, ktorí mali možnosť, dostali od nadriadených pokyn zostať pracovať z domu. Ambíciou tohto článku však nie je zodpovedať otázku miery využívania práce z domu vo verejnej správe, resp. zamestnancov na jej nižšej úrovni. Uvedeným sa autor snaží poukázať na to, že v dôsledku pandémie COVID-19 došlo k nárastu využívania režimu práce z domu a jeden z najrizikovejších faktorov kybernetickej bezpečnosti nielen vo verejnej správe dosiahol ešte väčší rozmer. Sú ním zamestnanci.

a. Zamestnanci ako rizikový faktor

Pre tvorbu inteligentného mesta je dôležité zbieranie, zdieľanie a analýza dát o svojom fungovaní, aby sa tak následne mohli vykonávať riešenia, ktoré prispievajú k zlepšeniam a dlhodobej udržateľnosti v dôležitých oblastiach ako je mestská mobilita, energetika, odpadové hospodárstvo, telekomunikácie, zdravie a zdravotníctvo, sociálne služby, vzdelávanie, kultúra, verejná bezpečnosť, a iné.²³¹

Údaje, označované tiež ako dáta, sa stávajú informáciami vtedy, ak nadobudnú určitý význam, zmysel, no hlavne hodnotu.²³² V tomto kontexte teda môžeme hovoriť o tom, že kybernetická bezpečnosť zaručuje bezpečnosť informačných aktív samosprávy, ktoré sú spracúvané vo virtuálnom svete.

V ideálnom prípade, by sme, nielen pri smart city koncepte, o zamestnancoch ako rizikovom faktore pri pomyslení na kybernetickú bezpečnosť hovorili už len v minulom čase. Žiaľ, tak ďaleko sme sa zatiaľ nedostali. Ani

²²⁵ § 3 písm. h) Zákona č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

²²⁶ ISO/IEC 27032:2012.

²²⁷ <https://preventista.sk/info/co-je-to-kyberneticka-bezpecnost/>.

²²⁸ § 3 písm. c) Zákona č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

²²⁹ <https://web.vucke.sk/sk/novinky/kosicka-zupa-celila-hackerskemu-utoku-ziadne-data-neunikli.html>.

²³⁰ <https://www.mirri.gov.sk/aktuality/csirt/oktober-je-mesiac-kybernetickej-bezpecnosti-otestujte-sa-ci-rozpoznate-utok/>.

²³¹ <https://www.smartcity.gov.sk/co-je-smart-city/index.html>.

²³² <https://www.nbu.gov.sk/wp-content/uploads/kyberneticka-bezpecnost/Narodna-strategia-kybernetickej-bezpecnosti.pdf>.

v budovaní smart cities ani v kybernetickej bezpečnosti všeobecne v oblasti verejnej správy.

Téma kybernetickej bezpečnosti vo verejnej správe²³³ sa nepovažuje za štandard, ale väčšinou len za povinnosť, ktorá musí byť splnená podľa zákona.²³⁴ Podľa Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky, sú verejná správa a jej informačné systémy najviac zraniteľné cez ľudský faktor.²³⁵ Je to okrem iného spôsobené tým, že verejným inštitúciám na Slovensku chýba veľké množstvo expertov v oblasti kybernetickej a informačnej bezpečnosti, ktorých by bolo potrebné obsadiť do rôznych orgánov verejnej moci.²³⁶ Určité percento aktuálne obsadených miest vo verejnej správe dokonca tvoria zamestnanci, ktorí v danej oblasti neboli expertmi a boli na dané miesto v rámci štruktúry danej inštitúcie iba preradení. Dá sa tu hovoriť o tom, že na tak kľúčové pozície v oblasti kybernetickej bezpečnosti v rámci verejnej správy boli častokrát alokovaní ľudia bez potrebných skúseností. Bez kvalifikovaného personálu sa aj tie najlepšie technológie môžu javiť ako zbytočné. Podľa údajov z Národného úradu pro kybernetickú a informačnú bezpečnosť (NÚKIB) až 90-95% kyberincidentov majú na svedomí zamestnanci.²³⁷

Častokrát, keď sa rozpráva o kybernetickej bezpečnosti v súvislosti s elektronickou realizáciou napríklad miestneho referenda, zabúda sa na to, že okrem technológií, stále sú to ľudia, ktorí nie sú naprogramovaní, ako počítače, či iné technológie. Pozrime sa teda na zamestnancov ako na kľúčový a zároveň vysoko rizikový faktor očami systému, ktorý by bol vytvorený napríklad na realizáciu miestneho referenda. Na manipuláciu so systémom, ktorý, okrem iného napríklad prepočítava aj hlasy, by postačovalo vedomé či nevedomé pochybenie jednotlivca s prístupom ku centrálnemu serveru.²³⁸ Dopady by mohli byť fatálne. Riziko by sa však pravdepodobne značne znižovalo, ak by na dôležité funkcie v oblasti kybernetickej bezpečnosti boli obsadení dostatočne kvalifikovaní ľudia, ktorí by vedeli zabezpečiť vysokú mieru bezpečnosti informačných aktív samosprávy, ktoré sú spracúvané vo virtuálnom priestore kde by takéto miestne referendum prebiehalo.

Na druhej strane treba povedať, že verejná správa si uvedomuje vážnosť tejto situácie. Zmeny a zlepšenia kybernetickej bezpečnosti, ktoré iniciuje, sú najmä smerom k tréningu a výchove kybernetickej bezpečnosti na úrovni zamestnancov verejnej správy.²³⁹

V tejto súvislosti je kľúčové aby verejná správa bola konkurencieschopná voči súkromnému sektoru a vedela vytvoriť také podmienky, aby kvalitní ľudia mali chuť pracovať vo verejnej správe a neuprednostnili súkromné spoločnosti, kde profesionálny rast ako aj vzdelávanie a odmeňovanie zamestnancov v oblasti kybernetickej a informačnej bezpečnosti je častokrát pre nich možno zaujímavejšie.

b. Základné princípy demokratického hlasovania a kybernetická bezpečnosť

Popri dôležitosti sčítavania hlasov, kde rizikovejší ako technológie sa javí jednotlivec, priama účasť obyvateľov na miestnej samospráve – konkrétne účasť na miestnom referende elektronicky, predstavuje hrozbu pre základné princípy demokratického hlasovania – priamosť, tajnosť, sloboda a všeobecnosť hlasovania.²⁴⁰

Dôležitosť zabezpečenia týchto princípov je rovnako dôležitá ako zabezpečiť bezpečné a presné sčítanie hlasov.

Zákon o obecnom zriadení, ktorý predstavuje základnú zákonnú úpravu organizácie a priebehu miestneho referenda, sa základným princípom demokratického hlasovania vôbec nevenuje.²⁴¹ Rovnako sa tak nevenuje kybernetickej bezpečnosti na zabezpečenie týchto princípov pri realizovaní miestneho referenda elektronicky. Dá sa predpokladať, že v praxi by došlo k tomu, že každá samospráva, by kybernetickú bezpečnosť, tak ako aj základné princípy demokratického hlasovania riešila nejednotne. To však nie je vôbec želaný stav.

Kybernetická bezpečnosť verejnej správy, špeciálne v oblastiach ako je napríklad aj realizácia miestneho referenda elektronicky, by mala mať legislatívne jednotne nastavené pravidlá.

Dynamický rozvoj agendy inteligentných miest a regiónov priniesol aj dostupnosť veľkého množstva finančných nástrojov, prostredníctvom ktorých je možné financovať inteligentné riešenia.²⁴² Európsky trend

²³³ Pozn. častokrát ani v spoločnostiach mimo verejnej správy.

²³⁴ Zákon č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v zmysle neskorších predpisov.

²³⁵ Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky <https://www.itapa.sk/12929-sk/program-medzinarodneho-kongresu-itapa-2021/?day=3>.

²³⁶ Ministerstvo regionálneho rozvoja udáva číslo 3-3,5 tisíc.

²³⁷ Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky <https://www.itapa.sk/12929-sk/program-medzinarodneho-kongresu-itapa-2021/?day=3>.

²³⁸ <https://cybersec.sk/analyzy-a-komentare/kyberneticka-bezpecnost/online-volby-na-slovensku-nadeje-deklaracie-a-realita/>.

²³⁹ V letných mesiacoch roku 2021 bolo podľa Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky vyškolených približne 500 zamestnancov.

²⁴⁰ Bližšie pozri str. 12 – DOMIN, M.: Ústavnoprávne východiská priamej demokracie na obecnej úrovni.

²⁴¹ Ibid.

²⁴² <https://www.smartcity.gov.sk/co-je-smart-city/index.html>.

digitalizácie je jednoznačne zreteľný už aj spreď doby spojenej s pandémiou COVID-19. Na aktuálny vývoj informačných a komunikačných technológií reagovala Európska únia, resp. Európska Komisia prostredníctvom Európskej digitálnej stratégie („The European Digital Strategy“), ktorá reprezentuje myšlienku digitálnej transformácie slúžiacej ľuďom, podnikaniu a obchodu, pri rešpektovaní hodnôt Európskej únie. Táto stratégia má tri významné piliere: rozvoj, nasadenie a prijatie technológie, ktorá je pre ľudí. Cieľom je vybudovať spravodlivú a konkurencieschopnú ekonomiku, rozvíjať otvorenú, demokratickú, udržateľnú a dôveryhodnú digitálnu spoločnosť.²⁴³

V tejto súvislosti však treba povedať, že dodávatelia IT riešení pre verejnú správu musia mať taktiež vysokú úroveň zabezpečenia a požiadavky na nich by mali byť riadené centrálné. Tu sa natíska otázka, či verejné obstarávanie dostatočne reflektuje tieto požiadavky. Zákon o verejnom obstarávaní²⁴⁴ by mal podľa autora jasne určiť požiadavky na dodávateľov IT riešení pre verejnú správu v takej miere, aby sa začiatok dôveryhodnej digitálnej spoločnosti budoval už pri ich nákupe.

4. ZÁVER

Smart City si vyžaduje smart kybernetickú a informačnú bezpečnosť. Ak berieme do úvahy autorove predpoklady o tom, kedy je samospráva dostatočne inteligentná, dospejeme k záveru, že súčasná situácia nie je optimálna.

Z pohľadu kybernetickej bezpečnosti najpodstatnejší a najrizikovejší faktor z troch na začiatku zadaných pilierov, ktoré by mali podľa autora tvoriť smart city, a to zamestnanci, nespĺňa požiadavky na kybernetickú a informačnú bezpečnosť na smart úrovni v takej miere, aby mohli tvoriť spolu s ostatnými prvkami bezpečný ekosystém

Miestne referendum, ktoré by zabezpečovalo základné ústavné princípy spolu s fungujúcimi technológiami, ktoré zabezpečia bezpečnosť informačných aktív takéhoto výkonu priamej demokracie na úrovni miestnej samosprávy, je podľa názoru autora skôr utópia ako realita.

Je veľmi vysoko pravdepodobné, že aj systémy, kde voľby (prípadne mieste referendá) prebiehajú elektronicky, nemajú dostatočné zaistenie bezpečnosti volieb. Ak však Slovensko má ambície minimálne priblížiť sa takýmto krajinám, čo bezpochyby má, je potrebné zahájiť práce zákonodarcu na dôslednej právnej úprave v danej oblasti, verejné obstarávanie nevynímajúc. Len dôsledná právna úprava zabezpečí prvotný predpoklad úspešného využívania priamej demokracie, či už na lokálnej alebo celoštátnej úrovni.²⁴⁵

Nedostatky právnej úpravy kybernetickej bezpečnosti pri organizácii a priebehu miestneho referenda je preto možné riešiť podľa autora jedine v rovine de lege ferenda.

Použitá literatúra:

DOMIN, M.: Ústavnoprávne východiská priamej demokracie na obecnej úrovni. In TRELLOVÁ, L. – MÁČAJ, Ľ. (zost.): 1. vyd. – Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 12-19

KRUNKOVÁ, A.: Ústavná úprava inštitútov priamej demokracie v Slovenskej republike. In: LADISLAV OROSZ a kolektív: „Ústavný systém Slovenskej republiky – doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy č. VEGA 1/4613/07“, Košice, UPJŠ 2009; s. 176.

SREBALOVÁ, M. – PERÁČEK T.: Dobrá správa v komunikácii miestnych samospráv. In TRELLOVÁ, L. – MÁČAJ, Ľ. (zost.) 1. vyd. – Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 52-56.

Použité právne akty:

Zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v zmysle neskorších predpisov

Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1148 zo 6. júla 2016 o opatreniach na zabezpečenie vysokej spoločnej úrovne bezpečnosti sietí a informačných systémov v Únii

ISO/IEC 27032:2012

Dostupné na internete:

<https://preventista.sk/info/co-je-to-kyberneticka-bezpecnost/>

<https://www.mirri.gov.sk/aktuality/csirt/oktober-je-mesiac-kybernetickej-bezpecnosti-otestujte-sa-ci-rozpoznate-utok/>

²⁴³ SREBALOVÁ, M., PERÁČEK T.: Dobrá správa v komunikácii miestnych samospráv.

²⁴⁴ Zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov..

²⁴⁵ KRUNKOVÁ, A.: Ústavná úprava inštitútov priamej demokracie v Slovenskej republike. s. 176.

<https://www.nbu.gov.sk/wp-content/uploads/kyberneticka-bezpecnost/Narodna-strategia-kybernetickej-bezpecnosti.pdf>

<https://www.itapa.sk/12929-sk/program-medzinarodneho-kongresu-itapa-2021/?day=3>

<https://cybersec.sk/analyzy-a-komentare/kyberneticka-bezpecnost/online-volby-na-slovensku-nadeje-deklaracie-a-realita/>

<https://www.smartcity.gov.sk/co-je-smart-city/index.html>

<https://web.vucke.sk/sk/novinky/kosicka-zupa-celila-hackerskemu-utoku-ziadne-data-neunikli.html>

Kontaktné údaje:

Mgr. Kristína Slámková

kristina.slamkova@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Katedra správneho a environmentálneho práva

Šafárikovo nám. č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

NENÍ VEŘEJNOST JAKO VEŘEJNOST ANEB VEŘEJNOST V INTELIGENTNÍ URBÁNNÍ/RURÁLNÍ KOMUNITĚ

Josef Staša

Univerzita Karlova, Právnická fakulta

Abstract: The paper considers the relationship of the population/public to the local government under the perspective of the tendency to form so-called smart/intelligent urban/rural communities (cities/municipalities). It distinguishes between the informed public, the communicating public and the participating public. It provides brief information on some conceptual documents related to the issue of such urban/rural communities, which were adopted in the Czech Republic. It indicates certain possibilities of supplementing the legal regulation of direct public participation in local government.

Abstrakt: Příspěvek se pod zorným úhlem tendence k formování tzv. chytrých/inteligentních urbánních/rurálních komunit (měst/obcí) zamýšlí nad vztahem obyvatel/veřejnosti k místní správě. Rozlišuje mezi veřejností informovanou, veřejností komunikující a veřejností participující. Přináší stručnou informaci o některých koncepčních dokumentech týkajících se problematiky takových urbánních/rurálních komunit, které byly přijaty v České republice. Naznačuje určité možnosti doplnění právní úpravy přímé účasti veřejnosti na místní správě.

Keywords: public administration, smart city/municipality, urban/rural community, citizens, residents, public, informed public, communicating public, participating public, smart/intelligent governance

Klíčová slova: veřejná správa, chytré*á/inteligentní město/obec, urbánní/rurální komunita, občané, obyvatelé, veřejnost, informovaná veřejnost, komunikující veřejnost, participující veřejnost, chytrá/inteligentní správa

1. K POVAZE TEMATU

Jaké jsou či mohou být možnosti správního práva přispět ke zefektivnění přímé účasti občanů/obyvatel na výkonu působnosti orgánů místní samosprávy v podmínkách inteligentních měst a obcí? Otázka není jednoduchá, a navíc je pro právníka složitější, než by se mohlo zdát.

Účast občanů/obyvatel lze ztotožnit s účastí veřejnosti. A není velkým přeháněním označit veřejnost za neurčitý právní pojem. Přívlastek „inteligentní“, „chytrý“ či anglicky „smart“ ve spojení s komunitou typu města (=urbánní) nebo obce (=rurální) je pojem našemu (pozitivnímu) právu dokonce (dosud?) neznámý.

Hloubat z pohledu správního práva na dvouspřeží neurčitého právního pojmu a pojmu právu neznámému je tvrdý oříšek. Badatelské úsilí v oblasti správního práva se ale často pohybuje v zamřženém bažinatém terénu. Dané téma je proto sympatickou výzvou. S vědomím, že v této etapě lze provést toliko opatrnou předběžnou rekognoskaci.

2. O VEŘEJNOSTI

Jak je to tedy s termínem „veřejnost“?

Problém s neurčitými právními pojmy nastává tehdy, když pozitivní právo ignoruje jejich neuchopitelnost a pokouší se o jejich vymezení.

Příklad takové pseudodefinice se nachází v textu Úmluvy o posuzování vlivů na životní prostředí přesahujících hranice států.²⁴⁶ Veřejnost zde původně²⁴⁷ znamenala „jednu nebo více fyzických nebo právnických osob“.²⁴⁸ Vymezení, s odkazem na národní (=vnitrostátní) právní úpravu a praxi, rozšířila o bezsubjektní entity²⁴⁹ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí.²⁵⁰ Ono širší vymezení je uváděno ve více dokumentech.²⁵¹ Takové vymezení může být sice postačující

²⁴⁶ Přijata v Espoo. Překlad do českého jazyka vyhlášen spolu s anglickým zněním pod č. 91/2001 Sb.m.s.

²⁴⁷ Později novelizováno.

²⁴⁸ „The public“ is one or more natural or legal persons.

²⁴⁹ „The public“ is one or more natural or legal persons, and, in accordance with national legislation or practise, their associations, organizations or groups.

²⁵⁰ Přijata v Aarhusu. Překlad do českého jazyka vyhlášen spolu s anglickým zněním pod č. 124/2004 Sb.m.s.

²⁵¹ Na okraj: Zatímco v anglických zněních těchto dokumentů jde o prakticky shodnou formulaci (jedním rozdílem je uvedení/neuvedení čárky před spojkou „and“), jejich oficiálně publikované české překlady se různí. Znepokojivě to působí

pro účely výkladu zmíněných dokumentů, ale nemůže obstát obecně (univerzálně). Potíž je v tom, že ke zobecnění někdy navádí. Je škoda, že tvůrcům textu úmluv se nepodařilo najít elegantnější řešení.

Pojem „veřejnost“ evokuje spojitost s termíny „každý“ či „kdokoli“.²⁵² Instruktivně působí zejména pojem „veřejná přístupnost“ (=přístupnost veřejnosti).²⁵³ Oslovit veřejnost značí působit vůči neurčitému/neomezenému okruhu osob. Veřejnost správního úkonu²⁵⁴ velí umožnit fyzickou účast neurčitému okruhu osob, který je omezen pouze kapacitními možnostmi s tím, že kapacitní možnosti by měly být přiměřené vzhledem k očekávanému/předpokládanému zájmu o takovou účast, popřípadě s tím, že zájem o takovou účast nad rámec objektivně daných kapacitních možností fyzické účasti povede alespoň ke zpřístupnění úkonu na dálku, a to v přítomném čase.

V traktované souvislosti se lze pokusit o jistý náznak typologie veřejnosti, resp. vztahů veřejné moci (veřejné správy) k veřejnosti:

- veřejnost veřejnou správou nerušená; existují veřejná subjektivní práva, která může kdokoli vykonávat společně s kýmkoli a jimž koreponduje povinnost nositele/vykonavatele veřejné správy (veřejné moci) do jejich pokojného výkonu nezasahovat, resp. jejich pokojný výkon nerušit; příkladem je právo veřejně se shromažďovat;²⁵⁵ v prostředí demokratického právního státu jde o bazální rovinu vztahu veřejné správy a veřejnosti,

- veřejnost veřejnou správou informovaná; různé průřezové/odvětvové právní úpravy stanoví povinnost zveřejňovat určité informace/dokumenty; jejich smysl je (obecně vzato) čitelný;²⁵⁶

- veřejnost s veřejnou správou komunikující; ideálně v návaznosti na předchozí rovinu; přidaným efektem na této rovině je získávání poznatků pro výkon veřejné správy;²⁵⁷

- veřejnost na výkonu veřejné správy participující; „nadstavbou“ a smyslem informovanosti veřejnosti a komunikace s veřejností je umožnit jí podílet se na výkonu veřejné správy; předpokládá systematické informování a komunikaci; vyžaduje jisté způsoby a jistou úroveň komunikace a následného „nakládání“ s poznatky/podněty/požadavky, která byly získány od veřejnosti nebo uplatněny veřejností;²⁵⁸

- veřejnost o otázkách výkonu veřejné správy rozhodující; značí nejvyšší možnou míru ovlivňování chodu veřejné správy; ve vztahu k městu/obci jde o místní referendum²⁵⁹; zmínit třeba i souvislost s výkonem volebního práva (rozhoduje se o složení zastupitelstva města/obce)²⁶⁰.

Některá „práva veřejnosti“ prorůstají více uvedenými rovinami. Příkladem je právo účastnit se veřejného zasedání zastupitelstva města/obce²⁶¹ (veřejná správa musí takovou účast v mezích možností umožnit, tedy nesmí ji bránit, potažmo rušit ve výkonu práva účasti; smyslem je informovat a komunikovat; jistou formu participace možno spatřovat v souvislosti s kontrolou, resp. neinstitucionalizovanou veřejnou kontrolou zastupitelstva sanou přítomností veřejnosti). Na hraně komunikace a participace je účastenství reprezentace (dotčené) veřejnosti ve správním řízení.²⁶²

V úvahách o prostředí inteligentních urbánních/rurálních komunit je nezbytné usilovat (přínejmenším) o veřejnost na výkonu veřejné správy participující.

v textu Protokolu o registrech úniků a přenosů znečišťujících látek (k Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí), publikovaném pod č. 108/2009 Sb.m.s., v němž je uvedeno, že veřejnosti se rozumí „jedna nebo více fyzických nebo právnických osob a jejich sdružení, organizace nebo skupiny v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo zvyklostmi“; tato formulace totiž vztahuje dopad národní úpravy a praxe nejen na zmíněná sdružení, organizace a skupiny.

²⁵² Ve vztahu k tématu tohoto příspěvku není relevantní zmiňovat se o pojmu „veřejnost“ v kontextu odpovědnosti za čin „spáchaný na veřejnosti“.

²⁵³ V judikatuře prvorepublikového Nejvyššího správního soudu Boh. adm. č. 2813/23 a č. 3574/24. V doktríně správního práva srov. obecný institut veřejného užívání. V platném českém právu pak pojem „veřejné prostranství“ v § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

²⁵⁴ Např. ústního jednání.

²⁵⁵ Ust. čl. 19 Listiny základních práv a svobod (publikována pod č. 2/1993 Sb.) a zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵⁶ Průřezovou úpravu představuje zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů; viz jeho § 4b a 5. Odvětvovou úpravu představuje zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů; viz jeho § 20.

²⁵⁷ Viz např. § 22 odst. 3, § 33 odst. 4, § 35 odst. 3, § 39 odst. 3, § 52 odst. 3 nebo § 67 odst. 2 cit. stavebního zákona (=uplatňování připomínek „každého“=veřejnosti).

²⁵⁸ Viz např. § 16 odst. 2 písm. f) a g) a odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Vyhodnoceny musí být i připomínky uplatněné podle již zmíněných ustanovení cit. stavebního zákona.

²⁵⁹ Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶⁰ Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Česká úprava nezná přímou volbu starosty.

²⁶¹ Viz § 93 odst. 3 cit. obecního zřízení.

²⁶² Viz § 9c odst. 3 písm. b) zákona č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.

3. O INTELIGENTNÍ URBÁNNÍ A RURÁLNÍ KOMUNITĚ

V současnosti nelze hovořit o inteligentních komunitách jako o existujícím stavu (s tím, že se v praxi komunity vyskytly/vyskytují některé dílčí experimenty). Lze uvažovat o nástupu a/nebo posilování tendence směřovat k inteligentním urbánním/rurálním komunitám.

Základním dokumentem, který se věnuje této problematice, je v České republice v současnosti Koncepce Smart Cities - odolnost prostřednictvím SMART řešení pro obce, města a regiony²⁶³. Tušit obrys inteligentní komunity lze z principů, na jejichž základě by tato měla být formována. Jde o principy²⁶⁴

- „změny směru“ (znamená to vytvářet podmínky, aby tam, kde je to možné a účelné, byly služby lidem doručovány a práci a podnikání bylo možné vykonávat z domova nebo z místa blízkého bydliště),

- „odolnosti“ (odolnost lidí a komunit, lokální ekonomiky, životního prostředí a soudržnosti v území na základě digitalizace a inovativních řešení),

- „jednoho řešení s několika efekty“ (očekává se řešení, které řeší více potřeb najednou holistickým přístupem),

- „krátkých vzdáleností“ (vše, co je možné zajistit lokálně, má být zajištěno lokálně, resp. v co nejkratší vzdálenosti za využití pravidla²⁶⁵ hospodárnosti, efektivnosti a účinnosti),

- „spolupráce a finanční udržitelnosti k dosažení efektivit²⁶⁶ řešení“ (spolupráce se všemi partnery v území, využití vícezdrojového financování s ohledem na jeho dlouhodobou udržitelnost),

- „koheze a komplementarity, horizontálního a vertikálního propojení“ (řešení vede k vyrovnávání příležitostí, snižuje tenze, řešení na sebe navazují, spolupráce a propojení na všech úrovních i všech úrovních veřejné správy je základním předpokladem pro dosažení odolnosti a soudržnosti),

- „řešení založených na relevantních informacích a faktech, otevřenosti a sdílení dat, transparentnosti a rovných příležitostech“ (generují se data srozumitelná a přístupná pro inovační aplikace a rozvoj životů lidí, komunit, a pro podnikání).

Vztah k veřejnosti zmiňuje tento dokument toliko v jednotlivostech.

Prozatím lze uzavřít:

- v současnosti jde spíše o účast veřejnosti na modernizaci veřejné správy na úrovni města/obce a na konzumaci benefitů (užitků) modernizované veřejné správy,

- účast veřejnosti ve zformovaném prostředí inteligentní urbánní/rurální komunity je hudbou budoucnosti.

4. O INTELIGENTNÍ SPRÁVĚ

Předmětem zkoumání správního práva je veřejná správa. Na úrovni města nebo obce je to zejména veřejná správa, jejímiž vykonavateli jsou jeho orgány (orgány územní samosprávy na základním stupni územní samosprávy).

Veřejná správa v inteligentní urbánní/rurální komunitě by měla mít parametry inteligentní správy. Její vize je součástí vize inteligentní urbánní/rurální komunity.

Ideu inteligentní správy v českém prostředí prezentoval dokument Metodika aplikace přístupů smart governance do organizačních a řídicích struktur municipalit v České republice²⁶⁷, věnovaný „strategii pro implementaci“, „uspořádání aktivit“ a „výsledkům“ inteligentní správy. Jednou z klíčových aktivit je přitom i legislativní činnost. Metodika zdůrazňuje, mimo jiné: „spolupráci a participaci“, „vnitřní koordinaci“, „elektronickou správu“ a „využití technologií“. Předvídanými výsledky²⁶⁸ jsou

- změny ve správě a řízení organizace (jako výsledky prvního řádu),

- změny pozice municipality ve vztahu k „dalším aktérům“ (jako výsledky druhého řádu),

²⁶³ Schválena usnesením vlády České republiky ze dne 10. května 2021 č. 441. K některým souvislostem viz Zásady urbánní politiky, schválené usnesením vlády České republiky ze dne 10. května 2010 č. 342, a jejich aktualizaci, schválenou usnesením vlády České republiky ze dne 24. července 2017 č. 549. Přijetí další aktualizace se předpokládá v r. 2023.

²⁶⁴ Převzato z textu cit. Koncepce (s drobnými úpravami).

²⁶⁵ Tzv. pravidlo 3E (Economy, Efficiency and Effectiveness). Tyto termíny bývají uváděny v různém pořadí.

²⁶⁶ Předmětem diskuse může být existence/neexistence rozdílu mezi „efektivitou“ a „efektivností“ (v textu cit. Metodiky se nachází obojí).

²⁶⁷ Zpracována na Fakultě managementu a ekonomiky univerzity Tomáše Bati ve Zlíně za podpory Technologické agentury České republiky. Autoři uvádějí, že metodika „se orientuje zejména na zavádění inovativních postupů a organizačních změn v řízení municipality s akcentem na otevřenost a širokou participaci obyvatel a dalších aktérů. Cílem takových změn je efektivnější fungování města jako instituce a z toho plynoucí přínosy pro obyvatele a další aktéry. ... Ve vazbě na koncept smart city tak pojetí smart governance představuje dílčí část, která má však vzhledem k průřezovému dopadu do celé řady agend měst, zcela zásadní význam pro úspěšné zavádění konceptu smart city. Pod samotným pojmem ‚governance‘ vztaheným na města rozumíme ... především výstupy normotvorné pravomoci ... a administrativních pravidel a postupů místních samospráv, které omezují, nastavují a umožňují jejich činnost ve vazbě na poskytování veřejných statků a služeb“.

²⁶⁸ Převzato z textu cit. Metodiky (s drobnými úpravami).

- zlepšení života v municipalitě (jako výsledky třetího řádu).

Problematiku inteligentní správy je příhodné vztáhnout k problematice klienty orientované veřejné správy.²⁶⁹ Koncepce formuluje²⁷⁰ jako strategické cíle (heslovitě)

- dostupné a kvalitní služby,
- efektivní systém veřejné správy,
- efektivní instituce veřejné správy,
- kompetentní lidské zdroje,
- informovaní a účastníci se občané.

Ve vztahu k tématu tohoto příspěvku je nejvýznamnější poslední z nich. Jeho konkretizaci přináší formulace²⁷¹ navazujících specifických cílů, a to

- zlepšit komunikaci veřejné správy s veřejností (k tomu: metodické vedení komunikace institucí veřejné správy s veřejností, zavedení povinnosti ústředních správních úřadů zpracovávat komunikační strategie, realizace odborných setkání a tvorba informačních materiálů za účelem zvyšování informovanosti o dění ve veřejné správě, metodické vedení komunikace institucí veřejné správy se specifickými skupinami²⁷²),

- zvýšit povědomí o možnostech účasti občanů na veřejném dění, tyto možnosti usnadňovat (k tomu: šíření znalosti o formách možné účasti obyvatel na veřejném dění, metodické vedení uplatňování méně tradičních nástrojů participace veřejnosti²⁷³, analytické zhodnocení fungování submunicipální struktury a praktické využití jeho výsledků).

V souvislosti s (důvodně) předpokládaným růstem významu moderních informačních technologií dlužno poukázat na určitá (nikoli nevýznamná) rizika. Alespoň dočasně (=generační problém) to je riziko nepřímé diskriminace spočívající ve znevýhodnění jedinců, kteří jsou z hlediska těchto technologií nekomunikativní (může k jeho řešení přispět nějaká forma pomoci/asistence těmto osobám?). A dlouhodobě, spíše trvale, půjde o koktejl negativních důsledků komunikace na sociálních sítích (snadné šíření dezinformací, ale také disinhibice). Při získávání poznatků, které mají být využity veřejnou správou, prostřednictvím sociálních sítí rozhodně není od věci uvažovat o prostředcích/formách jejich verifikace.

5. REFLEXY DO PRÁVNÍ ÚPRAVY

Přestože v současnosti jde spíše o spravovadné než o správněprávní téma, má traktovaná problematika významné správněprávní souvislosti. Aktuálně souvisí též zejména s digitalizací veřejné správy (e-governmentem).²⁷⁴

Východiskem dalších úvah musí být vyhodnocení stávajícího stavu předmětných právních úprav (a jejich provázanosti).

Přímé účasti veřejnosti na správě urbánní/rurální komunity se týkají

- „matečná“ právní úprava postavení měst a obcí,²⁷⁵
- některé průřezové úpravy, typicky agenda poskytování informací o činnosti veřejné správy,²⁷⁶
- některé odvětvové úpravy, typicky na úseku územního plánování.²⁷⁷

Je otázkou, zda by nebylo vhodné některá průřezová a odvětvová témata promítnout do matečné úpravy. U některých průřezových úprav by bylo dobré uvažovat rozsah jejich uplatnění²⁷⁸ a/nebo jejich konkretizaci ve vztahu k přímé účasti občanů na úrovni měst/obcí, a to jednak (již) z důvodu „čitelnosti“, jednak (zejména) kvůli případné specifikaci. Je třeba počítat s ostychem (a uvažovat, jak se s ním vyrovnat) vůči ukládání povinností obcím v oboru samostatné působnosti (včetně úpravy důsledků případného neplnění uložených povinností). Nutno přitom vzít v potaz, že z hlediska vnímání správních aktivit veřejností není až tak rozhodné, v jakém oboru působnosti město/obec (orgán města/obce) v konkrétním případě vystupuje. Kompromisním řešením by mohlo

²⁶⁹ Její představa je vyjádřena v dokumentu Klienty orientovaná veřejná správa 2030 a v akčním plánu na léta 2021-2023 k této koncepci. Schváleno usnesením vlády České republiky ze dne 25. května 2020 č. 562.

²⁷⁰ Převzato z textu cit. Koncepce.

²⁷¹ Převzato z textu cit. Koncepce (s drobnými úpravami).

²⁷² Jde o osoby se zdravotním postižením, se sníženou schopností vnímání informací, jakož i o občany ve vypjaté životní situaci, vyžadující rychlé vnímání, rozhodnutí a řešení.

²⁷³ Mezi netradiční participativní nástroje lze řadit např. participativní rozpočtování, geoparticipace (= participace s využitím prostorových nástrojů) nebo e-participace.

²⁷⁴ Viz zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁷⁵ Cit. obecní zřízení.

²⁷⁶ Cit. zákon o svobodném přístupu k informacím.

²⁷⁷ Cit. stavební zákon. Viz též STAŠA, J.: Účast občanů na územním plánování na úrovni obcí. In: Mezinárodní a vnitrostátné právní aspekty přímé účasti obyvatelů na místní samosprávě, s. 57-64.

²⁷⁸ Lze diskutovat o ustanovení § 14 odst. 3 cit. zákona o právu na digitální služby: „Územní samosprávný celek při výkonu samostatné působnosti má právo, nikoli povinnost poskytovat digitální služby podle tohoto zákona.“

být vypracovat standard inteligentní municipality, k němuž se lze přihlásit a tím na sebe vzít určité povinnosti (obecně vyjádřeno povinnost města/obce dodržovat onen standard); domyslet by ovšem i zde bylo zapotřebí důsledky porušování povinností.

Z věcného hlediska mohou výstupy dalšího zkoumání dané problematiky směřovat k formulaci úpravy

- motivace veřejnosti k participaci na výkonu veřejné správy,
- konzultací s veřejností na veřejných fórech,²⁷⁹
- submunicipalitních orgánů/struktur.

K naposled uvedení: S ohledem na praxi pocítované mezery v matečné právní úpravě²⁸⁰ povstává otázka legislativního uchopení teritoriálně profilovaných subkomunit na urbánní/rurální úrovni (případně diferencovaně v závislosti na tom, zda dané*á město/obec představuje monocentrický, nebo polycentrický sídelní útvar a zda jeho/její součástí je odloučený sídelní útvar). Šlo by samozřejmě o řešení daleko nad rámec stávající úpravy osadních výborů.²⁸¹

Je vhodné dodat, že další procesualizace vztahů s veřejností by byla únosná²⁸² pouze za předpokladu existence dostatečných garancí proti nadužívání/zneužívání procesních práv.

Použitá literatura:

Odborná literatura:

HLAVÁČOVÁ, L.: Účast veřejnosti na rozhodovacích procesech v rámci ochrany životního prostředí - proč je řádná implementace nezbytná, *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* č. 1/2021, s. 85-102. ISSN 0323-0619.

PÁNEK, J, a kol.: *GeoParticipace*. 1. vyd., Olomouc : Univerzita Palackého v Olomouci. Přírodovědecká fakulta, 2014. 78 s. ISBN 978-80-244-4359-1.

PEKÁREK, A.: E-participace a její současný stav v české praxi. *Ikaros* č. 4/2008. ISSN 1212-5075. Dostupné na <https://ikaros.cz/e-participace-a-jeji-soucasny-stav-v-ceske-praxi>.

TRELLOVÁ, L. – MÁČAJ, Ľ. (eds.): *Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve*. 1. vyd., Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, 98 s. ISBN 978-80-7160-578-2.

Další zdroje:

Zásady urbánní politiky 2010 + Zásady urbánní politiky - Aktualizace 2017. Ministerstvo pro místní rozvoj, Praha 2010 + 2017. 58 s. + 30 s. Dostupné přes [https://mmr.cz/cs/ministerstvo/regionalni-rozvoj/regionalni-politika/koncepce-a-strategie/zasady-urbanni-politiky-\(1\)](https://mmr.cz/cs/ministerstvo/regionalni-rozvoj/regionalni-politika/koncepce-a-strategie/zasady-urbanni-politiky-(1))

Metodika Smart Cities. Ministerstvo pro místní rozvoj, aktualizovaná publikace, Praha, 2018. 22 s. Dostupné přes <https://mmr.cz/cs/microsites/sc/metodiky/metodika-smart-cities>.

HORÁK, M. . – KUČERA, F. – MRÁZKOVÁ, E. . – SMÉKALOVÁ, L. (Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně, Fakulta managementu a ekonomiky): *Metodika aplikace přístupů smart governance do organizačních a řídicích struktur municipalit v České republice*. Technologická agentura České republiky, Praha, 2019. 52 s. Dostupné přes <https://mmr.cz/cs/microsites/sc/metodiky/metodika-smart-governance>.

Klientsky orientovaná veřejná správa 2030. Ministerstvo vnitra, Praha, září 2019. 120 s. Dostupné přes <https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx>.

Koncepce Smart Cities, Ministerstvo pro místní rozvoj, Praha, březen 2021. 56 s. Dostupné přes <https://mmr.cz/cs/microsites/sc/metodiky/koncepce-smart-cities>.

Kontaktní údaje:

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

stasa@prf.cuni.cz

Univerzita Karlova, Právnická fakulta
nám. Curieových 901/7

116 40 Praha 1

Česká republika

²⁷⁹ Česká úprava nezná shromáždění občanů/obyvatel.

²⁸⁰ V cit. Koncepci klientsky orientované veřejné správy se uvádí, že zastupitelstva mnohých měst (=nestatutárních; jedině statutární města mohou být územně členěna; kromě toho se ze zákona územně člení hlavní město Praha) a obcí zřizují rovněž místní části coby organizační jednotky obce, přičemž vycházejí z místních podmínek, a nikoliv ze zákona.

²⁸¹ Viz § 120 a 121 cit. obecního zřízení.

²⁸² Též s ohledem na dosavadní zkušenosti s již platnou právní úpravou některých agend.

ÚVAHY O DIKCII § 15 ZÁKONA O SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOCH (ALEBO ČO MOŽNO VYLEPŠIŤ V PRÁVNEJ ÚPRAVE REGIONÁLNEHO REFERENDA)²⁸³

Lukáš Tomaš

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Abstract: The presented article focuses on the analysis of selected aspects of the current legislation of the referendum on the stage of a higher territorial unit. The author focuses on the parts of the announced legislation providing extent for amendment changes, the result of which could be streamlining and refinement of the existing normative regulation. In a systematic order, the article formulates considerations for changing the normative diction of an Act on selfgoverning regions de lege ferenda.

Abstrakt: Predkladaný príspevok je zameraný na analýzu vybraných aspektov platnej právnej úpravy referenda na úrovni vyššieho územného celku. Autor sa zameriava na časti avizovanej legislatívy poskytujúce priestor pre novelizačné zmeny, ktorých výsledkom by mohlo byť zefektívnenie a precizácia existujúcej normatívnej regulácie. V systematickej nadväznosti sú v príspevku formulované úvahy na zmenu normatívnej dikcie zákona o samosprávnych krajoch de lege ferenda.

Keywords: territorial selfgovernment, higher territorial unit, direct democracy, regional referendum

Kľúčové slová: územná samospráva, vyšší územný celok, priama demokracia, regionálne referendum

1. ÚVOD

Referendum na území vyššieho územného celku predstavuje popri orgánoch vyššieho územného celku jednu z foriem výkonu územnej samosprávy na regionálnej úrovni. Zákonná úprava tohto referenda, obsiahnutá predovšetkým v § 15 zákona o samosprávnych krajoch,²⁸⁴ nadväzuje na ústavný poriadok. Podľa čl. 67 ods. 1 Ústavy SR²⁸⁵ jednou z foriem priameho uskutočňovania regionálnej samosprávy je referendum na území vyššieho územného celku. Hodno podotknúť, že kým vo vzťahu k obecnému zriadeniu zakotvil ústavodarca v tomto článku dve formy priameho výkonu samosprávy (miestne referendum, zhromaždenie obyvateľov obce), pre regionálne zriadenie sa predpokladá výlučne existencia referenda. Ústavodarca ani zákonodarca, zrejme z dôvodu odlišného rozsahu teritória obce a samosprávneho kraja,²⁸⁶ nezakotvil inštitút zhromaždenia obyvateľov samosprávneho kraja. V tejto súvislosti možno poznamenať, že pokiaľ ide o označenie priamej formy výkonu územnej samosprávy na druhej úrovni, kým Ústava SR používa v čl. 67 ods. 1 označenie „referendum na úrovni vyššieho územného celku“, zákon o samosprávnych krajoch v § 3 ods. 2 písm. c) zakotvuje označenie „referendum samosprávneho kraja“, pre ktoré v totožnom ustanovení zavádza legislatívnu skratku „referendum“. Referendum samosprávneho kraja sa v teórii nazýva i krajské referendum, regionálne referendum alebo župné referendum; ani jeden z uvedených pojmov však nie je pojmom legálnym. Pre účely tohto článku budeme používať termín „regionálne referendum“.

Regionálne referendum predstavuje v podmienkach samosprávnych krajov suplementárny inštitút popri prvkoch demokracie zastupiteľskej²⁸⁷. Zmyslom regionálneho referenda je v zásade doplniť klasické demokratické volebné schémy, kde občan v rámci štvorročnej periódy vhodí do urny hlasovací lístok, o ďalší inštitút, vďaka ktorému má regionálna komunita priamy vplyv na riešenie konkrétnej otázky i v priebehu volebného obdobia.²⁸⁸ Rozhodovanie formou regionálneho referenda teda nie je ničím iným než alternatívou či doplnkom rozhodovania v rámci zastupiteľskej demokracie.²⁸⁹ Zákonnej konštrukcii regionálneho referenda zodpovedá aj jeho praktické

²⁸³ Článok predstavuje výstup z projektu VEGA č. 1/0386/19 s názvom „Nové dimenzie metodológie právnej argumentácie – Úloha právnych princípov vo viacúrovňovom právnom systéme.“

²⁸⁴ Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov.

²⁸⁵ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších ústavných zákonov.

²⁸⁶ Porovnaj SOMOROVÁ, L.: Referendum ako forma uskutočňovania územnej samosprávy. In PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, L. Štátne právo Slovenskej republiky, s. 198.

²⁸⁷ Pozri KRUNKOVÁ, A.: Vývojové etapy miestneho referenda v Slovenskej republike. In TRELLOVÁ, L. – MÁČAJ, L. (eds.): Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 29.

²⁸⁸ Pozri primerane rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR z 10. decembra 2012, sp. zn. Ars 2/2012.

²⁸⁹ Pozri primerane rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR z 12. februára 2014, sp. zn. Ars 1/2014.

uplatňovanie. Regionálne referendum sa v podmienkach Slovenskej republiky v praxi dosiaľ nekonalo, čo len potvrdzuje úvahy o tom, že regionálne referendum je vnímané ako „druhoradé referendum“, teda ako proces, kde je pre občanov v stávke menej v porovnaní s celoštátnym referendom.²⁹⁰

Napriek subsidiárnemu charakteru priamej demokracie v modernom usporiadaní územnej samosprávy je zákonná garancia možnosti uplatnenia priamych foriem demokracie na regionálnej úrovni nevyhnutná.²⁹¹ Regionálne referendum, jeho iniciácia i následné hlasovanie predstavujú významný spôsob občianskej politickej participácie, ako i prostriedok pre zvýšenie demokratickej legitimity regionálnej politiky a prostriedok kontroly miestnej politickej reprezentácie.²⁹² Navyše, vnútorná štruktúra čl. 67 ods. 1 Ústavy SR napovedá, že ústavodarca prioritizuje formu priamej demokracie (referendum na území vyššieho územného celku) pred formami demokracie reprezentatívnej (orgány samosprávneho kraja).²⁹³

Možno uviesť, že problematike, ktorá je predmetom tohoto článku, nebola doposiaľ vo vedeckej spisbe venovaná náležitá pozornosť. V tomto smere je výskumným zámerom článku prezentovať niektoré úvahy de lege ferenda k právnej úprave regionálneho referenda, ktoré vyvierajú z nedostatkov platnej právnej úpravy, pričom dôsledkom ich pretavenia do normatívneho textu by mohlo byť spresnenie a zefektívnenie § 15 zákona o samosprávnych krajoch. In concreto sa pozornosť koncentruje na (i) druhy regionálneho referenda, (ii) lehotu na uskutočnenie regionálneho referenda a (iii) predmet regionálneho referenda. Avizovaná problematika sa na niektorých miestach skúma v komparatívnom pohľade na miestne referendum.

2. DRUHÝ REGIONÁLNEHO REFERENDA DE LEGE FERENDA

Zákon o samosprávnych krajoch v § 15 ods. 1, 2 reguluje

- a) fakultatívne (prípadné, nepovinné) regionálne referendum a
- b) obligatórne (povinné) regionálne referendum.

Ad a) Fakultatívne regionálne referendum je upravené v prvej časti § 15 ods. 1 zákona o samosprávnych krajoch. Zastupiteľstvo samosprávneho kraja vyhlási regionálne referendum o dôležitých otázkach, ktoré sa týkajú výkonu samosprávy samosprávneho kraja, ak sa na tom uznesie.

Doktrína prevažne uvádza, že napriek dikcii „zastupiteľstvo vyhlási“ ide o regionálne referendum nepovinné,²⁹⁴ pretože jeho konanie je výlučne vecou úvahy zastupiteľského orgánu. Zastupiteľstvo samosprávneho kraja sa môže, ale nemusí uznieť, že vyhlási regionálne referendum o dôležitej samosprávnej veci. Ak sa tak neuznesie, o danej otázke rozhodne vecne príslušný orgán samosprávneho kraja. Ojedinele sa vyskytli názory, že v tomto prípade ide o obligatórne regionálne referendum. Poukazuje sa na gramatický výklad (zákonná dikcia znie „vyhlási“ nie „môže vyhlásiť“) a komparatívny výklad s obdobnou úpravou zákona o obecnom zriadení – podľa § 11a ods. 4 zákona o obecnom zriadení²⁹⁵ obecné zastupiteľstvo môže vyhlásiť (nie „vyhlási“) miestne referendum aj pred rozhodnutím o ďalších dôležitých veciach samosprávy obce (§ 4 tohto zákona). Pokiaľ by sa však druhý prístup dovedol do dôsledkov, každé regionálne referendum by bolo obligatórne. Fakultatívne regionálne referendum by neexistovalo. Navyše, prijatím druhého prístupu by bolo možné dôjsť k absurdnému záveru, že o každej dôležitej otázke týkajúcej sa výkonu samosprávy by sa muselo konať referendum na území vyššieho územného celku. Ústavný súd SR v tejto súvislosti výstižne pripomína: „Hoci štát garantuje občanom právo participovať na správe verejných vecí, predstava rozhodovania o všetkých podstatných veciach verejného záujmu formou priamej demokracie je v modernom štáte prakticky nerealizovateľná.“²⁹⁶ Väčšmi sa možno stotožniť s prvým výkladom. Kým totiž v prípade druhej aliny § 15 ods. 1 a ods. 2 zákona o samosprávnych krajoch je dôvod regionálneho referenda evidentný v spojitosti s osobou predsedu samosprávneho kraja, prípadne v zidie predpísaným spôsobom z petičnej akcie, o dôvode regionálneho referenda podľa prvej aliny § 15 ods. 2 zákona o samosprávnych krajoch uvažuje výlučne zastupiteľstvo samosprávneho kraja.

Ad b) Obligatórne regionálne referendum upravuje druhá časť § 15 ods. 1 zákona o samosprávnych krajoch a § 15 ods. 2 tohto zákona. Podľa týchto ustanovení zastupiteľstvo samosprávneho kraja vyhlási regionálne referendum

- ak o to petíciou požiada aspoň 30 % oprávnených voličov,
- o odvolaní predsedu samosprávneho kraja, ak je neprítomnosť alebo zdravotná nespôsobilosť predsedu na výkon funkcie dlhšia ako šesť mesiacov,

²⁹⁰ TRELLOVÁ, L. Môže sa Slovensko inšpirovať z úpravy lokálnej priamej demokracie v Európe? In TRELLOVÁ, L. – MÁČAJ, L. (eds.): Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve, s. 77.

²⁹¹ TOMAŠ, L.: Komentár k § 11a zákona o obecnom zriadení. In TEKELI, J. – HOFFMANN, M. – TOMAŠ, L. Zákon o obecnom zriadení. Komentár, s. 469-470.

²⁹² Pozri primerane rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR z 5. marca 2015, sp. zn. Ars 11/2014.

²⁹³ Pozri primerane nález Ústavného súdu SR z 10. mája 2017, sp. zn. PL. ÚS 4/2016.

²⁹⁴ Pozri PROCHÁZKA, R.: Miestne referendum a krajské referendum – 2. časť, s. 1167.

²⁹⁵ Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

²⁹⁶ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 7. júla 2021, sp. zn. PL. ÚS 7/2021.

- o odvolaní predsedu samosprávneho kraja, ak hrubo alebo opakovane zanedbáva povinnosti predsedu, a tým vznikajú vážne nedostatky v správe samosprávneho kraja,

- o odvolaní predsedu samosprávneho kraja, ak o to petíciou požiada aspoň 30 % oprávnených voličov.

Zásadným problémom platnej právnej úpravy je podľa môjho názoru fakt, že zákonodarca v § 16 ods. 5 zákona o samosprávnych krajoch nevylúčil právo predsedu samosprávneho kraja pozastaviť výkon uznesenia o vyhlásení regionálneho referenda o jeho odvolaní. Takáto konštrukcia nerešpektuje pravidlo, podľa ktorého by „predseda samosprávneho kraja nemal rozhodovať sám o sebe“ a výrazne oslabuje filozofiu systému vzájomných brzd a protiváh (checks and balances). De lege ferenda by bolo vhodné, aby sa pre možný stret (konflikt, rozpor) súkromného záujmu predsedu samosprávneho kraja a verejného záujmu na riadnom chode orgánov samosprávneho kraja vylúčilo uznesenie o vyhlásení regionálneho referenda o odvolaní predsedu samosprávneho kraja z jeho sistačnej právomoci (práva veta). Takáto úprava existuje napríklad vo vzťahu k sistačnému oprávneniu starostu obce v principiálne totožnej úprave obecného zriadenia (pozri § 13 ods. 7 zákona o obecnom zriadení).²⁹⁷

3. LEHOTA NA USKUTOČNENIE REGIONÁLNEHO REFERENDA DE LEGE FERENDA

Ďalším legislatívnym nedostatkom je konštrukcia § 15 ods. 3 zákona o samosprávnych krajoch. V avizovanom ustanovení zákonodarca systematickej nadväznosti na § 15 ods. 1, 2 zákona o samosprávnych krajoch ustanovuje (i) lehotu a (ii) začiatok jej plynutia pre uskutočnenie

a) fakultatívneho regionálneho referenda (§ 15 ods. 1 prvá alinea zákona o samosprávnych krajoch),

b) obligatórneho regionálneho referenda o odvolaní predsedu samosprávneho kraja, ak je jeho neprítomnosť alebo zdravotná nespôsobilosť na výkon funkcie dlhšia ako šesť mesiacov [§ 15 ods. 2 písm. a) zákona o samosprávnych krajoch],

c) obligatórneho regionálneho referenda o odvolaní predsedu samosprávneho kraja, ak hrubo alebo opakovane zanedbáva svoje povinnosti, a tým vznikajú vážne nedostatky v správe samosprávneho kraja [§ 15 ods. 2 písm. b) zákona o samosprávnych krajoch].²⁹⁸

Režim § 15 ods. 3 zákona o samosprávnych krajoch sa nevzťahuje na regionálne referendum o odvolaní predsedu samosprávneho kraja, ak o to petíciou požiada aspoň 30 % oprávnených voličov, podľa § 15 ods. 2 písm. c) tohto zákona. Na toto regionálne referendum dopadá § 15 ods. 4 tohto zákona, ktorý je v pomere špeciality k odseku tri. Pre toto regionálne referendum zákonodarca ustanovuje osobitný začiatok plynutia lehoty. Avizované regionálne referendum vyhlási zastupiteľstvo samosprávneho kraja tak, aby sa uskutočnilo do 90 dní od doručenia petície samosprávne kraju. Aj obligatórne regionálne referendum iniciované petičnou akciou podľa § 15 ods. 1 druhá alinea zákona o samosprávnych krajoch je podriadené režimu § 15 ods. 4 tohto zákona. Z doslovného výkladu širokej konštrukcie § 15 ods. 3 zákona o samosprávnych krajoch [dikcia „odsekov 1 a 2 písm. a) a b)“] by sa síce gramatickým výkladom dalo odvodiť, že krajské referendum podľa druhej aliney § 15 ods. 1 tohto zákona podlieha režimu odseku tri, pretože tento odsek sa z vecného hľadiska nevzťahuje len na prvú alineu § 15 ods. 1 zákona o samosprávnych krajoch (fakultatívne regionálne referendum), ale na § 15 ods. 1 tohto zákona v celosti (fakultatívne regionálne referendum, obligatórne regionálne referendum iniciované petičnou akciou). Gramatický výklad by však nebol na prospech legitímnym očakávaniam petičného výboru vo vzťahu k časovým aspektom uskutočnenia regionálneho referenda. Teleologickou interpretáciou je potrebné ustáliť, že na obligatórne regionálne referendum vyhlasované podľa § 15 ods. 1 druhá alinea zákona o samosprávnych krajoch sa nevzťahuje režim odseku tri, ale odseku štyri tohto zákona, a to tým skôr, že odsek štyri nie je vecne redukovaný výlučne na obligatórne regionálne referendum o odvolaní predsedu samosprávneho kraja, ak o to petíciou požiada aspoň 30 % oprávnených voličov. Ak teda petícia, z ktorej má vziť regionálne referendum podľa § 15 ods. 1 druhej aliney zákona o samosprávnych krajoch, spĺňa náležitosti ustanovené osobitným zákonom, zastupiteľstvo samosprávneho kraja vyhlási regionálne referendum tak, aby sa uskutočnilo do 90 dní od doručenia petície samosprávne kraju. *De lege ferenda* by však bolo vhodné § 15 ods. 3 zákona o samosprávnych krajoch zmeniť v tom zmysle, aby sa vo vzťahu k odseku 1 tohto zákona vzťahoval len na fakultatívne regionálne referendum.

4. PREDMET REGIONÁLNEHO REFERENDA DE LEGE FERENDA

Zákonodarca v podstate neposkytuje explicitné (výslovné) negatívne vymedzenie predmetu regionálneho referenda. Jedinú výnimku predstavuje ochranná lehota²⁹⁹ zakotvená v § 15 ods. 6 zákona o samosprávnych krajoch. Regionálne referendum o tej istej veci možno opakovať najskôr po uplynutí 24 mesiacov od jeho vykonania; to neplatí, ak ide o referendum o odvolaní predsedu samosprávneho kraja. Je zrejmé, že predmetom

²⁹⁷ K tomu pozri TOMAŠ, L.: Komentár k § 11a zákona o obecnom zriadení. In TEKELI, J. – HOFFMANN, M. – TOMAŠ, L.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár, s. 478.

²⁹⁸ „Zastupiteľstvo vyhlási referendum podľa odsekov 1 a 2 písm. a) a b) tak, aby sa uskutočnilo do 90 dní od schválenia uznesenia o vyhlásení referenda.“

²⁹⁹ DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax, s. 1270.

regionálneho referenda nemôže byť vec samosprávy, o ktorej sa konalo regionálne referendum v časovom horizonte kratšom ako 24 mesiacov (ak nejde o odvolanie predsedu samosprávneho kraja). K negatívnemu vymedzeniu predmetu krajského referenda možno dospieť výkladom. Obyvateľstvu možno predložiť na rozhodnutie výlučne otázku, ktorá má charakter spoločnej regionálno-samosprávnej záležitosti. Predmetom krajského referenda nemôžu byť napríklad veci, ktoré sú vyhradené pre individuálne správne konania [„s“ alebo „bez“ subsidiárnej aplikácie správneho poriadku], daňové konania, otázky vyhradené pre proces vybavovania sťažností postupom podľa zákona o sťažnostiach.³⁰⁰ Krajským referendom nemožno zasahovať ani do už prebiehajúcich správnych konaní. Výsledkami regionálneho referenda nemožno substituovať decíznu činnosť orgánov samosprávneho kraja.³⁰¹

Obsahovo príbuzné úpravy pravidelne vymedzujú veci, ktoré nemožno prenechať na posúdenie v krajskom referende. Negatívne vymedzenie predmetu krajského referenda v ČR je obsiahnuté v zákone č. 118/2010 Sb. o krajskom referende a o zmene niektorých zákonov. Podľa § 7 tohto zákona sa krajské referendum v ČR nemôže konať napr. o ukladaní pokút, o rozpočte kraja, zriadení a zrušení orgánov kraja a ich vnútornom usporiadaní, v prípade, ak by otázka položená v krajskom referende bola v rozpore s právnymi predpismi, ak by rozhodnutie v krajskom referende mohlo byť v rozpore s právnymi predpismi, ak sa o položenej otázke rozhoduje v správnom konaní, o schválení, zmene a zrušení krajskej normotvorby a ani vo veciach, v ktorých od platného rozhodnutia v krajskom referende do podania návrhu na konanie krajského referenda v tej istej veci neuplynulo 24 mesiacov. Aj slovenská ústavnoprávna úprava celoštátneho referenda ustanovuje, že referendum sa nemôže konať vo veciach základných práv a slobôd, daní, odvodov a štátneho rozpočtu (pozri čl. 93 ods. 3 Ústavy SR). I tieto otázky by bolo de lege ferenda vhodné upraviť.

5. ZÁVER

Normatívna regulácia priamej demokracie na úrovni vyšších územných celkov vykazuje viaceré nedostatky. Závažnejšie deficity, týkajúce sa nejednoznačnej zákonnej dikcie, pokiaľ ide o fakultatívne regionálne referendum, obligatórne regionálne referendum, lehotu na uskutočnenie regionálneho referenda a predmet regionálneho referenda, je potrebné toho času prekonať vhodne zvolenou metódou právnej interpretácie. Z hľadiska efektívneho pôsobenia zákonnej úpravy by však bolo namieste avizované nedostatky odstrániť vhodne namiereným zákonodarným zásahom.

Záverom možno formulovať aj ďalšie úvahy nad dikciou § 15 zákona o samosprávnych krajoch, napríklad (i) absenciu explicitného ustanovenia orgánu, ktorý by disponoval právomocou na preventívnu kontrolu ústavnosti a zákonnosti predmetu regionálneho referenda, (ii) absenciu explicitného ustanovenia orgánu, ktorý by mal právomoc na kontrolu výsledkov regionálneho referenda, prípadne (iii) legislatívno-technické nedostatky predmetného paragrafu. Tieto otázky budú predmetom vecne nadväzujúceho právneho výskumu.

Použitá literatúra:

- DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019. 1792 s. ISBN 978-80-89603-74-9.
- PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, L.: Štátne právo Slovenskej republiky. 4. vydanie. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2014. 558 s. ISBN 978-80-8152-129-4.
- PROCHÁZKA, R.: Miestne referendum a krajské referendum – 2. časť. In Justičná revue, 2010, č. 11, s. 1166-1170.
- TEKELI, J. – HOFFMANN, M. – TOMAŠ, L.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, 920 s. ISBN 978-80-571-0359-2.
- TRELLOVÁ, L. – MÁČAJ, L. (eds.): Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020. 98 s. ISBN 978-80-7160-578-2.

Kontaktné údaje:

JUDr. Lukáš Tomaš
lukas.tomas@student.upjs.sk
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta
Kováčska 26
040 75 Košice
Slovenská republika

³⁰⁰ Zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov.

³⁰¹ Ide v podstate o výluky obdobné výlukám, ktoré spisba formulovala vo vzťahu k miestnemu referendu. Pozri k tomu K tomu pozri TOMAŠ, L.: Komentár k § 11a zákona o obecnom zriadení. In TEKELI, J. – HOFFMANN, M. – TOMAŠ, L. Zákon o obecnom zriadení. Komentár, s. 488.

ZJEDNODUŠENIE PRÍSTUPU K ELEKTRONICKEJ KOMUNIKÁCII V OBLASTI MIESTNEJ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY³⁰²

Marián Vrabko

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Matúš Radosa

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Abstract: The paper reflects a summary of the findings of the scientific analysis, which aimed to identify existing tools to simplify access to the means of electronic communication of managed entities with managing entities in the field of state administration and local government. Following the identified tools, the paper deals with comparison of these tools and also possible aspects of discrimination in connection with access to electronic communication of those managed entities - natural persons who for objective reasons do not have the possibility of proper use of information and communication technologies for communication with managing entities in public administration. The paper also points to the need for continuous development of effective tools to simplify the access of managed entities to the means of electronic communication with managing entities in the field of public administration with their own proposals *de lege ferenda*.

Abstrakt: Príspevok reflektuje zhrnutie zistení vykonanej vedeckej analýzy, ktorej cieľom bola identifikácia už existujúcich nástrojov zjednodušenia prístupu k prostriedkom elektronickej komunikácie spravovaných subjektov so spravujúcimi subjektmi v oblasti štátnej správy a územnej samosprávy. V nadväznosti na identifikované nástroje sa príspevok venuje komparácii týchto prostriedkov a rovnako aj možným aspektom diskriminácie v súvislosti s prístupom k elektronickej komunikácii tých spravovaných subjektov – fyzických osôb, ktoré z objektívnych príčin nemajú možnosť riadneho využitia informačných a komunikačných technológií pre komunikáciu so spravujúcimi subjektmi v oblasti verejnej správy. Príspevok zároveň poukazuje na potrebu neustáleho vývoja efektívnych nástrojov zjednodušenia prístupu spravovaných subjektov k prostriedkom elektronickej komunikácie so spravujúcimi subjektmi v oblasti verejnej správy s vlastnými návrhmi *de lege ferenda*.

Key words: electronization, eIDAS, electronic performance of public administration, territorial self-government, state administration, right to good administration.

Kľúčové slová: elektronizácia, eIDAS, elektronický výkon verejnej správy, územná samospráva, štátna správa, právo na dobrú správu.

1. ÚVOD

Spoločne s technologickým pokrokom v oblasti elektronickej komunikácie v každodennom živote narastajú aj požiadavky adresátov verejnej správy voči inštitúciám a orgánom členských štátov Európskej únie na reflektovanie technologického vývoja komunikácie vo verejnej správe. Slovenská republika nie je výnimkou. Na úrovni štátnej správy možno aj v podmienkach Slovenskej republiky badať určitý pokrok smerom k jej elektronickej výkonnosti a elektronickej komunikácii s jej adresátmi.³⁰³ V oblasti územnej samosprávy závisí pokrok v tejto oblasti od vôle a finančných prostriedkov jednotlivých samospráv. Preto je úroveň elektronizácie územnej samosprávy rôzna.

S elektronizáciou verejnej správy súvisí predovšetkým elektronickej komunikácia spravovaných subjektov so spravujúcimi subjektmi, ako aj elektronickej komunikácia medzi spravujúcimi subjektmi navzájom. Predmetom výskumu, ktorého vyústením je tento príspevok, sú vybrané aspekty elektronickej komunikácie medzi

³⁰² Tento článok je podporený Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV – 17 – 0403 Vplyv vzájomného uznávanie prostriedkov elektronickej identifikácie na elektronickej služby verejnej správy.

³⁰³ Pozn.: Nedávnym dôkazom je napríklad aj zriadenie Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky ako ústredného orgánu štátnej správy pre informatizáciu.

spravovanými subjektmi a spravujúcimi subjektmi, a to s akcentom na oblasť miestnej územnej samosprávy. Pokiaľ ide o spravované subjekty, týmito majú autori v súvislosti s aspektmi možnej diskriminácie na mysli predovšetkým fyzické osoby. Elektronická komunikácia medzi spravujúcimi subjektmi navzájom nebola predmetom súčasného výskumu.

V dôsledku pandémie koronavírusu v poslednom období nevyhnutnosť elektronickej komunikácie v oblasti verejnej správy (miestnu územnú samosprávu nevynímajúc) ešte viac vzrástla. Obzvlášť v čase núdzového stavu spôsobeného zlou pandemickou situáciou bol výrazne sťažený osobný prístup spravovaných subjektov k orgánom verejnej správy. Spravované subjekty tak často nemali inú možnosť, než komunikovať s orgánmi verejnej správy elektronicke. Nie každý spravovaný subjekt má však technické vybavenie a znalosti pre elektronicke komunikáciu a zasielanie elektronicke podaní, čo môže takéto osoby diskriminovať, znevýhodniť, či im dokonca reálne zamedziť prístup k orgánu verejnej správy.

Autori si preto s ohľadom na vyššie avizované problémy a predmet vedeckej analýzy položili nasledovné výskumné otázky:

- (i) Postačujú súčasné nástroje zjednodušenia prístupu k elektronickej komunikácii spravovaných subjektov so spravujúcimi subjektmi k dostatočnému umožneniu prístupu k orgánom miestnej územnej samosprávy pre všetky skupiny spravovaných subjektov, najmä bez ohľadu na vek, sociálne postavenie a majetok?
- (ii) Je možné považovať v praxi už aplikované zvýhodnenia elektronickej formy podaní orgánom verejnej správy za diskrimináciu voči subjektom, ktoré elektronicke formu podaní nemôžu využiť?
- (iii) Aká je vzájomná úroveň prístupnosti spravovaných subjektov k elektronickej komunikácii so spravujúcimi subjektmi v oblasti štátnej správy a k elektronickej komunikácii so spravujúcimi subjektmi v oblasti územnej samosprávy?

V súvislosti s prvou otázkou autori skúmali predovšetkým súčasné nástroje zjednodušenia prístupu k elektronickej komunikácii s obcami a ich efektívnosť. Výskum sa zameril na dostupnosť týchto nástrojov s poukazom na prax s akou spravovaný subjekt musí aktívne vyhľadávať pomoc v súvislosti s elektronicke podaniami a rovnako na skutočnosť, či má táto pomoc formu návodu alebo je táto pomoc poskytnutá priamo, vopred určenými osobami.

Elektronicke forma komunikácie v oblasti verejnej správy prináša pre spravované subjekty mnohé výhody. Vo všeobecnej rovine ide o výhody ako rýchlosť komunikácie, komunikáciu z pohodlia domova, znížené poštovne, či prípadné cestovné náklady a iné. Právny poriadok však elektronickej forme komunikácie priznáva aj rôzne osobitné výhody. Ako príklad možno spomenúť znížený správny poplatok za podanie návrhu na vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností v elektronickej forme alebo možnosť účasti na hlasovaniach o veciach verejných na úrovni obcí výlučne elektronicke formou³⁰⁴. Predmetom druhej otázky bolo preto pokúsiť sa posúdiť, či uvedené výhody môžu byť vo vzťahu k osobám so sťaženým prístupom k informačným a komunikačným technológiám nevyhnutným pre elektronicke komunikáciu s orgánmi verejnej správy diskriminačné, a to aj s poukazom na vyššie uvedené komplikácie pri osobnom prístupe k orgánom verejnej správy v čase pandémie. Skúmanými kritériami boli predovšetkým vek, sociálne postavenie a majetok spravovaných subjektov, nakoľko tieto kritériá boli autormi vyhodnotené ako najviac ovplyvňujúce používanie elektronickej komunikácie.

Predmetom tretej otázky bolo porovnanie identifikovaných nástrojov prístupu k elektronickej komunikácii spolu s nástrojmi zjednodušenia tohto prístupu a to v porovnávaných oblastiach štátnej správy a územnej samosprávy. Kritériami porovnania boli dostupnosť, inovatívnosť v prístupe a informovanosť spoločnosti o týchto nástrojoch.

Pri hľadaní odpovedí na uvedené výskumné otázky bola použitá predovšetkým metóda komparácie, využitie dotazníkov z predchádzajúcich aj súbežne prebiehajúcich výskumov autorov a kombinácia metód analýzy a syntézy relevantnej právnej úpravy a výstupov zo skôr uvedených metód.

2. ZÁKLADNÉ VYMEDZENIE POJMOV V RÁMCI VYKONANÉHO VÝSKUMU

Výskum v rámci elektronickej komunikácie v oblasti verejnej správy nepochybne už v jeho začiatku vyžaduje jasné vymedzenie používaných pojmov. Bez uvedeného vymedzenia by výstupy z výskumu mohli veľmi rýchlo pôsobiť mäťuco a nesúrodo. Výskum týkajúci sa zjednodušenia prístupu k elektronicke podaniam v oblasti verejnej správy so zameraním na miestnu územnú samosprávu nie je výnimkou a vyžaduje jasné a zrozumiteľné zadefinovanie pojmov. Autori príspevku preto pre lepšie porozumenie uvádzajú potrebné vymedzenia už na úvod obsahovej časti príspevku.

Verejnú správu predstavuje tá časť správy, ktorej cieľom je spravovanie verejných vecí. Záujem na ich spravovaní je záujmom verejným a subjekty, ktoré ju vykonávajú a realizujú ako právom uloženú povinnosť, t. j. rozsah a spôsob ich činnosti ustanovuje zákon. Všeobecne sa ako podsystemy verejnej správy chápu štátna správa,

³⁰⁴ Napr. elektronicke hlasovanie Mesta Turčianske Teplice v roku 2011 alebo "malé elektronicke referendum" obce Chorvátsky Grob realizované v roku 2020.

územná samospráva a organizácie a inštitúcie založené na združovacom práve, teda záujmová samospráva.³⁰⁵ Spravujúcimi subjektmi verejnej správy sa rozumejú organizačné súčasti verejnej správy najvyššieho radu, ktoré sú nositeľmi verejnej správy a spravidla nie sú navzájom organizačne prepojené. Základným spravujúcim subjektom verejnej správy je štát. Túto zložku verejnej správy v organizačnom ponímaní, ktorú reprezentujú súčasti štátneho mechanizmu označujeme ako štátna správa. Ako už autori spomínajú v úvode tohto príspevku, výskum bol zameraný predovšetkým na oblasť územnej samosprávy. Pre účely komparácie dostupnosti elektronických komunikačných prostriedkov však nebolo možné vynechať ako oblasť výskumu ani štátnu správu. Ďalšími spravujúcimi subjektmi verejnej správy sú subjekty územnej a záujmovej samosprávy, ktoré sú spravidla verejnoprávnymi korporáciami (pozn. oblasť záujmovej samosprávy nebola predmetom výskumu). Spravujúcimi subjektmi územnej samosprávy sú územné samosprávne celky, ktorými sú v Slovenskej republike obce a samosprávne kraje.³⁰⁶ Kde autori používajú pojem spravujúce subjekty, tento pojem zahŕňa aj orgány, ktoré v mene konkrétneho spravujúceho subjektu verejnú správu vykonávajú a realizujú.

Elektronickou komunikáciou sa pre účely príspevku rozumie akákoľvek komunikácia spravovaného subjektu so spravujúcim subjektom (pozn. vrátane jeho orgánov), ktorá je realizovaná za použitia informačných a komunikačných technológií v oblasti verejnej správy. Výskum nebol ohraničený iba na elektronickú komunikáciu v zmysle zákona č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) a naň nadväzujúcej vyhlášky Úradu vlády Slovenskej republiky č. 8/2014 Z. z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia zákona o e-Governmente.³⁰⁷

Nástroje prístupu k elektronickej komunikácii v oblasti verejnej správy predstavujú prostriedky vytvorené alebo poskytované spravujúcimi subjektmi pre realizáciu elektronickej komunikácie v oblasti verejnej správy, napr. formuláre, mobilné aplikácie, webové portály, e-mailové adresy spravujúcich subjektov, a pod. Autori tento pojem v príspevku skrátene používajú aj ako „nástroje prístupu“.

Nástroje zjednodušenia prístupu k elektronickej komunikácii v oblasti verejnej správy predstavujú všetky opatrenia osobného, materiálneho aj informačného charakteru, ktoré napomáhajú a podporujú realizáciu elektronickej komunikácie v oblasti verejnej správy, napr. asistenti poskytujúci technickú podporu, návody, počítače v sídlach spravujúcich subjektov a ich orgánov pre potreby verejnosti, a pod. Autori tento pojem v príspevku skrátene používajú aj ako „nástroje zjednodušenia prístupu“.

V rámci pojmu diskriminácia, antidiskriminačný zákon³⁰⁸ rozlišuje priamu diskrimináciu, nepriamu diskrimináciu, obťažovanie, sexuálne obťažovanie a neoprávnený postih, pričom diskrimináciou je aj pokyn na diskrimináciu a nabádanie na diskrimináciu. Pre účely výskumu v oblasti elektronickej komunikácie je relevantná predovšetkým diskriminácia nepriama, ktorú antidiskriminačný zákon definuje ako navonok neutrálny predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax, ktoré znevýhodňujú alebo by mohli znevýhodňovať osobu v porovnaní s inou osobou. Nepôjde o nepriamu diskrimináciu, ak takýto predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax sú objektívne odôvodnené sledovaním oprávneného záujmu a sú primerané a nevyhnutné na dosiahnutie takého záujmu.

Pokiaľ ide o pojem znevýhodnenie, Krátky slovník slovenského jazyka³⁰⁹ definuje slovo znevýhodniť ako spôsobiť niekomu nevýhodu. Preto by sme na základe uvedenej definície mohli znevýhodnenie voľne definovať ako spôsobenie nevýhody niekomu, pričom nie je podstatné či toto spôsobenie nevýhody bolo zámerné, resp. či k nemu došlo konaním alebo opomenutím určitého konania.

3. NÁSTROJE PRÍSTUPU K ELEKTRONICKEJ KOMUNIKÁCI

S neustále napredujúcim technologickým pokrokom je nevyhnutné tento pokrok reflektovať aj v rôznych oblastiach spoločenského života. Takouto oblasťou je aj oblasť verejnej správy. V súčasnosti je elektronická komunikácia zásadným zdrojom informácií potrebným pre vytváranie konceptov riadenia akéhokoľvek zo subjektov verejnej správy a ich rozhodovania. osobitne sa to týka miestnych samospráv.³¹⁰ V spoločnosti je preto badať neustálu potrebu zavádzania prostriedkov elektronickej komunikácie vo verejnej správe. Ako už autori spomínali aj v úvode, je tomu tak predovšetkým s poukazom na trend elektronizácie celej spoločnosti a potrebu diaľkovej komunikácie z dôvodu stále pretrvávajúcej pandémie.

Elektronická komunikácia medzi orgánmi verejnej správy a fyzickými osobami, resp. právnickými osobami

³⁰⁵ Bližšie pozri VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť, s. 8.

³⁰⁶ Bližšie pozri VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť, s. 9.

³⁰⁷ Zákon o e-Governmente reflektuje v podmienkach Slovenskej republiky požiadavky obsiahnuté v nariadení Európskeho parlamentu a Rady č. 910/2014 z 23. júla 2014 o elektronickej identifikácii a dôveryhodných službách pre elektronické transakcie na vnútornom trhu (ďalej aj len „Nariadenie eIDAS“), ktoré priamo upravuje podmienky elektronickej identifikácie a autentifikácie fyzických a právnických osôb, a to aj pre oblasť verejnej správy.

³⁰⁸ zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon)

³⁰⁹ KAČALA, J. a kol.: Krátky slovník slovenského jazyka. Bratislava: Veda, vydavateľstvo slovenskej akadémie vied, 2003, s. 957

³¹⁰ SREBALOVÁ, M. – RADOSA, M.: Je potrebné uvažovať o smart samosprávnych krajoch?, s. 231.

prebieha prostredníctvom tzv. prístupového miesta. Zákon o e-Governmente vymedzuje, že prístupové miesta sú komunikačné rozhrania, ktorých prostredníctvom je možné vykonávať elektronickú komunikáciu a ktoré sú určené na zabezpečenie kontaktu medzi orgánom verejnej moci a osobami, o ktorých právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach orgány verejnej moci pri výkone verejnej moci elektronicky konajú alebo vo vzťahu ku ktorým verejnú moc vykonávajú. Prístupovými miestami sú ústredný portál verejnej správy (slovensko.sk), špecializované portály, integrované obslužné miesta a ústredné kontaktné centrum.³¹¹

Pre oblasť elektronizácie nielen verejnej správy, ale aj verejnej moci ako celku, je už ustáleným nástrojom úradnej elektronickej komunikácie webový portál slovensko.sk, ktorý je ústredným portálom verejnej správy. Dovolíme si tvrdiť, že ide v súčasnosti o spravovaný subjektmi najvyužívanejšie prístupové miesto. Služi na komunikáciu spravovaných subjektov nie len s orgánmi verejnej správy, ale aj s ostatnými orgánmi verejnej moci, ako sú napríklad súdy. Pre výskum autorov príspevku je v tomto ohľade dôležitá jedna skutočnosť. A to skutočnosť, že portál slovensko.sk slúži na elektronickú komunikáciu spravovaných subjektov nie len s orgánmi štátnej správy, ale aj s orgánmi územnej samosprávy.

a. Nástroje prístupu v oblasti štátnej správy

Hoci je portál slovensko.sk univerzálnym prostriedkom komunikácie ako s orgánmi štátnej správy, tak aj s orgánmi územnej samosprávy, v porovnaní s územnou samosprávou je táto forma pre oblasť štátnej správy omnoho využívanjšou a pre elektronickú úradnú komunikáciu aj hlavnou. Môže sa stať, že orgány verejnej moci majú vytvorené aj svoje vlastné portály, cez ktoré taktiež umožňujú elektronickú komunikáciu. Príkladom môžu byť elektronické služby Finančnej správy Slovenskej republiky alebo, ak ide o služby mimo oblasti verejnej správy, tak aj systém Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky e-Žaloby. V oboch prípadoch ide o tzv. špecializované portály (§ 5 ods. 3 zákona o e-Governmente), ktoré na rozdiel od ústredného portálu verejnej správy slúžia na elektronickú komunikáciu s jedným alebo viacerými orgánmi verejnej správy.³¹² Ďalšou formou využívanjej elektronickej komunikácie je forma e-mailu, ktorá je pre oblasť štátnej správy zabezpečená zverejnením oficiálnych e-mailových adries nielen jednotlivých orgánov štátnej správy, ale aj ich organizačných odborov. Zverejnenie e-mailových adries je realizované spravidla prostredníctvom webových sídiel ústredných orgánov štátnej správy, ktoré obsahujú kontakty aj na miestne orgány štátnej správy v rámci daného rezortu. Problémom pri komunikácii e-mailom je však overenie autenticity odosielateľa. Preto bez ďalšieho doplnenia napr. v listinnej podobe s vlastnoručným podpisom alebo doloženia elektronickej prílohy podpísanej zaručeným, resp. kvalifikovaným elektronickým podpisom, nemusí podanie uskutočnené e-mailom v určitých typoch administratívnych procesov vyvolať želané účinky.³¹³ Pre spravujúce subjekty však ide o vhodnú formu komunikácie pri zbere rôznych podnetov, informácií a spätnej väzby od spravovaných subjektov.

Pokiaľ ide o nástroje zjednodušenia prístupu, tieto sa v podobe telefonického a e-mailového kontaktu na príslušnú technickú podporu nachádzajú na webovom portáli slovensko.sk a spravidla aj na webových sídlach ústredných orgánov štátnej správy. Iné nástroje zjednodušenia prístupu k elektronickej komunikácii neboli doposiaľ v rámci realizovaného výskumu identifikované. V právnom poriadku Slovenskej republiky neexistuje pre oblasť štátnej správy všeobecný právny predpis, ktorý by zreteľne upravoval základný právny rámec akýchkoľvek nástrojov zjednodušenia prístupu ku komunikácii spravovaných subjektov so spravujúcimi subjektmi v oblasti štátnej správy.

b. Nástroje prístupu v oblasti územnej samosprávy

Z výstupov v rámci 1. časti výskumu úrovne elektronickej komunikácie obcí so svojimi obyvateľmi zameranej na krajské mestá, realizovanej v mesiaci jún 2021 vyplynula vysoká úroveň foriem elektronickej komunikácie obyvateľov s krajskými mestami. Táto úroveň sa prejavila už v dostupnosti kontaktov na webových stránkach krajských miest, a to nielen pri vyhľadávaní všeobecného oficiálneho kontaktu, ale aj pri vyhľadávaní kontaktov na konkrétne osoby v jednotlivých oddeleniach rozdelených podľa agendy. Z výskumu vyplynula dominancia e-mailovej formy elektronickej komunikácie krajských miest so svojimi obyvateľmi, doplnená alternatívami prostredníctvom kontaktných formulárov zverejnených na webových stránkach krajských miest, či prípadne aj tzv. chatbotov. Vysoko rozšírená je komunikácia prostredníctvom sociálnych sietí. Z výskumu vyplynula tiež značná vôľa krajských miest organizovať elektronické formy hlasovaní či ankiety vo veciach

³¹¹ ANDRAŠKO, J. – HORVAT, M. – MESARČÍK, M. Vybrané kapitoly práva informačných technológií I. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019. s. 19 - 20

³¹² HORVAT, M.: K problémom elektronickej doručovania s osobitným zreteľom na správne konanie. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020. Inovácie v administratívnom konaní: zrýchľovanie – elektronizácia – participácia, 2020, s. 70.

³¹³ Napr. následkom môže byť zastavenie konania podľa § 19 ods. 3 v spojení s § 19. ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v úplnom znení.

samosprávy v roku 2021. V porovnaní s už realizovanými elektronickými hlasovaniami ide o pozitívny nárast, pri ktorom je však potrebné vziať do úvahy aj prebiehajúcu pandémiu koronavírusu.

Hoci výskum autorov a zber údajov pri elektronickej komunikácii miest a obcí so svojimi obyvateľmi stále prebieha³¹⁴, z už dostupných údajov vyplýva veľká snaha spravujúcich subjektov na úrovni miestnej samosprávy o vytvorenie jednoduchých a nekomplikovaných platforiem pre prijímanie rôznych podnetov od svojich obyvateľov, či snaha o organizovanie rôznych elektronických ankiet, či obdôb miestnych referend v elektronickej forme.

V uvedených súvislostiach je potrebné poukázať aj na Dodatokový protokol k Európskej charte miestnej samosprávy o práve zúčastňovať sa na záležitostiach miestnych orgánov zo 16. novembra 2009 (ďalej aj len „Dodatokový protokol“). Dodatokový protokol ukladá svojim signatárom povinnosť zaručiť každému, kto podlieha ich jurisdikcii právo zúčastňovať sa na záležitostiach miestneho orgánu, pričom formálne postupy a podmienky výkonu tohto práva ponecháva na zmluvné štáty.³¹⁵ Dodatokový protokol zároveň ukladá zmluvným štátom povinnosť prijať všetky potrebné opatrenia, ktorými zabezpečia účinnosť práva zúčastňovať sa na záležitostiach miestneho orgánu (orgánu miestnej samosprávy). K týmto opatreniam patrí aj povinnosť zabezpečiť prijímanie postupov k účasti obyvateľov na verejných prerokovaniach, miestnych referendách a petíciách, prijímanie opatrení, ktoré obyvateľom umožnia zúčastňovať sa na záležitostiach miestneho orgánu na úrovni, ktorá im je blízka a v neposlednom rade aj záväzok podporovať využívanie informačných a komunikačných technológií na podporu a uplatňovanie práva na účasť na záležitostiach miestneho orgánu.³¹⁶ Dodatokový protokol tak priamo ustanovuje povinnosť zmluvnému štátu vytvoriť podmienky na elektronický výkon priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve a zároveň z parafrázovaného znenia vyplýva táto povinnosť aj nepriamo, a to v situácii, kedy je obyvateľom napr. blízka elektronická forma komunikácie s orgánmi verejnej správy, resp. je takáto forma v členskom štáte zaužívaná a štát, ktorý je zmluvnou stranou Dodatkového protokolu, je povinný takejto praxi vyhovieť umožnením účasti obyvateľstva na miestnej samospráve v uvedenej forme. V tejto súvislosti možno vnímať určitú paralelu aj s naplňaním práva na dobrú správu majúcom základ v Článku 41 Charty základných práv EÚ. „Dobrá správa predstavuje koncepciu, resp. návod, ako dosiahnuť také spravovanie verejných záležitostí, ktoré možno od orgánu verejnej správy spravodlivo požadovať.“³¹⁷

Nástroje zjednodušenia prístupu ku elektronickej komunikácii sú pre oblasť územnej samosprávy obdobné ako v oblasti štátnej správy. Do popredia však vystupuje individualita a inovatívnosť jednotlivých samospráv pri poskytnutí pomoci svojim obyvateľom pri používaní elektronickej formy komunikácie. Doposiaľ však neboli v rámci výskumu objavené žiadne prípady stálej personálnej pomoci pri elektronickej komunikácii, ako tomu bolo napríklad pri sčítaní obyvateľov, domov a bytov 2021 v podobe tzv. asistentov sčítania.

c. Komparácia existujúcich nástrojov prístupu

Hodnotiacimi kritériami pre komparáciu nástrojov elektronickej komunikácie v oblasti štátnej správy a v oblasti územnej samosprávy boli dostupnosť, inovatívnosť v prístupe a informovanosť spoločnosti o nástrojoch elektronickej komunikácie so spravujúcim subjektom.

Ako bolo uvedené už vyššie, univerzálnym prostriedkom elektronickej komunikácie spravovaných subjektov s orgánmi štátnej správy a rovnako aj s orgánmi územnej samosprávy je portál slovensko.sk. Okrem využitia portálu slovensko.sk je často využívanou formou elektronickej komunikácie v oblasti verejnej správy forma e-mailu. Jednotlivé spravujúce subjekty (resp. ich orgány) majú na svojich webových sídlach spravidla zverejnené oficiálne e-mailové adresy pre e-mailovú komunikáciu. E-mailovú komunikáciu dopĺňajú formy komunikácie za použitia sociálnych sietí, mobilných aplikácií alebo tzv. chatbotov. Z realizovaného výskumu vyplynuli tieto formy ako bežné skôr pre oblasť územnej samosprávy, než štátnej správy. Tieto formy však nie sú použiteľné napríklad pri komunikácii účastníkov správneho konania v správnom konaní. Nie je však vylúčené, aby tieto prostriedky slúžili na prijímanie rôznych podnetov, na ktorých základe môže napríklad správny orgán začať konať z úradnej povinnosti. Problémom je však už aj vyššie spomínaná možnosť overenia autenticity odosielateľa e-mailu, či správy. Tento problém by bolo možné odstrániť napríklad zavedením do praxe možnosti elektronického podpisu e-mailu, či správy v aplikáciách poskytovaných spravujúcimi subjektmi občianskym preukazom.

Záverom tejto komparácie tak možno konštatovať vyššiu úroveň dostupnosti, inovácií a prístupnosti k informáciám v oblasti elektronickej komunikácie u subjektov územnej samosprávy, čo je však dané aj väčšou voľnosťou samospráv pri normotvorbe a tiež relatívnou blízkosťou ku spravovaným subjektom.

³¹⁴ Nasleduje 2. časť výskumu, v ktorej sú dotazníkovou metódou dožiadané všetky okresné mestá v Slovenskej republike.

³¹⁵ Bližšie pozri Článok 1 Dodatkového protokolu k Európskej charte miestnej samosprávy o práve zúčastňovať sa na záležitostiach miestnych orgánov.

³¹⁶ Bližšie pozri Článok 2 Dodatkového protokolu k Európskej charte miestnej samosprávy o práve zúčastňovať sa na záležitostiach miestnych orgánov.

³¹⁷ VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, s. r. o., 2018. s. 18.

4. ASPEKTY DISKRIMINÁCIE

Je potrebné mať na pamäti, že elektronická forma komunikácie v oblasti verejnej správy kladie vyššie vedomostné, technologické a finančné nároky nie len na vykonávateľov verejnej správy, ale aj na jej samotných adresátov, t. j. na spravované subjekty. „Technická vybavenosť a dostupnosť ako jeden z limitov elektronizácie verejnej správy je priamo závislá od stupňa elektronizácie spoločnosti. V materiálnom ponímaní elektronizácie spoločnosti je nevyhnutné skúmať nie len zavádzanie nových technológií do činnosti orgánov verejnej moci, ale aj dostupnosť týchto technológií v živote spravovaných subjektov.“³¹⁸ Technologická vybavenosť je u spravovaných subjektov rôzna, pričom hlavným deliacim kritériom je majetkové a často aj sociálne zázemie. Vek spravovaného subjektu je rovnako významným kritériom pri využívaní elektronickej komunikácie s orgánmi verejnej správy.

V zmysle antidiskriminačného zákona³¹⁹, dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania spočíva v zákaze diskriminácie z dôvodu pohlavia, náboženského vyznania alebo viery, rasy, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, zdravotného postihnutia, veku, sexuálnej orientácie, manželského stavu a rodinného stavu, farby pleti, jazyka, politického alebo iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia alebo z dôvodu oznámenia kriminality alebo inej protispoločenskej činnosti.

Vo všeobecnosti v súvislosti s elektronizáciou verejnej správy sú najčastejšie rozdiely v úrovni prístupu a využívania informačných a komunikačných technológií zreteľné hlavne pri osobách s rozdielnym vekom, sociálnym postavením a majetkom. Skôr využívajú informačné a komunikačné technológie osoby v produktívnom veku než osoby v dôchodkovom veku a tiež menej sú informačné a komunikačné technológie využívané u osôb so slabším sociálnym a majetkovým zázemím. Elektronická komunikácia v oblasti verejnej správy nie je výnimkou a práve preto boli predmetom výskumu aspekty diskriminácie z dôvodu veku, sociálneho pôvodu a majetku.³²⁰

S poukazom na prvú časť vyššie uvedenej zákonnej definície nepriamej diskriminácie v znení: „navonok neutrálny predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax, ktoré znevýhodňujú alebo by mohli znevýhodňovať osobu v porovnaní s inou osobou“, by znevýhodňovanie elektronickej formy podaní, napr. v podobe znížených správnych poplatkov na prvý pohľad mohlo naplniť definíciu nepriamej diskriminácie, a to predovšetkým vtedy, ak by dôvodom pre nemožnosť využitia elektronickej formy podaní bola zlá majetková či sociálna situácia spravovaného subjektu. Druhá časť definície nepriamej diskriminácie: „nepriama diskriminácia nie je, ak takýto predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax sú objektívne odôvodnené sledovaním oprávneného záujmu a sú primerané a nevyhnutné na dosiahnutie takého záujmu“, však dáva do popredia oprávnený záujem. Dovolíme si tvrdiť, že elektronizácia verejnej správy, vrátane komunikácie spravovaných subjektov so spravujúcimi subjektmi je oprávneným záujmom, a to predovšetkým s poukazom na zrýchlenie a sprehľadnenie administratívnych konaní a ostatných procesov vo verejnej správe, zvýšenie dostupnosti rozhodnutí (pochopteľne po anonymizácii) napr. vytvorením elektronickej zbierky rozhodnutí, či možnosťou účastníka konania nahliadnuť do spisu, napr. zaužívaním vedenia elektronickeho spisu v administratívnych konaniach.

5. ZÁVER

Elektronická komunikácia v oblasti verejnej správy predstavuje nevyhnutný krok vpred pre zrýchlenie procesov v oblasti verejnej správy, dostupnosť údajov a aj v samotnom uplatňovaní práv a plnení povinností spravovaných subjektov v oblasti verejnej správy. Pandémia koronavírusu v spojení so zákazom vychádzania spôsobili absenciu osobného kontaktu spravovaných subjektov s orgánmi verejnej správy a skomplikovali využitie poštovej prepravy pre komunikáciu v listinnej podobe, čo potrebu elektronickej komunikácie v oblasti verejnej správy ešte väčšmi zdôraznilo. Napriek tejto skutočnosti však paradoxne nebol zaznamenaný nárast aktivovaných elektronickej schránok fyzických osôb pre úradnú komunikáciu s orgánmi verejnej správy v štátoch V4.³²¹ Popri rozvoji elektronickej komunikácie v oblasti verejnej správy je však potrebné ruka v ruke zo strany štátu a samosprávy rozvíjať aj prostriedky pomoci spravovaným subjektom pri preklenutí rozdielov medzi rôznymi úrovňami prístupu k elektronickej komunikácii. Výskum autorov príspevku bol zameraný práve na analýzu aktuálneho stavu a možného ďalšieho rozvoja týchto prostriedkov pomoci.

³¹⁸ SREBALOVÁ, M. – VRABKO, M.: Limity elektronizácie a participácie v správnych konaniach. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020. Inovácie v administratívnom konaní: zrýchľovanie – elektronizácia – participácia, 2020, s. 9.

³¹⁹ zákon č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon)

³²⁰ Autori v tejto súvislosti poukazujú aj na vykonaný výskum spoluautora prezentovaný na konferencii Míľniky práva v stredoeurópskom priestore 2021 v príspevku s názvom Diskriminačné aspekty elektronickeho sčítania obyvateľov, domov a bytov 2021.

³²¹ Bližšie pozri HORVAT, M. – PIATEK, W. – POTĚŠIL, L. – ROZSNYAI, K.: Public Administration's Adaptation to COVID-19 Pandemic – Czech, Hungarian, Polish and Slovak Experience, s. 133 – 158.

Prostredníctvom použitých dotazníkov v rámci predchádzajúcich³²², ako aj stále prebiehajúcich výskumov, autori zozbierali vstupné údaje k frekvencii využívania a efektívite elektronických prostriedkov ku komunikácii spravovaných subjektov so spravujúcimi subjektmi v oblasti územnej samosprávy. Pre oblasť štátnej správy bude využitie dotazníkov ešte len aplikované v nadväzujúcich výskumoch. Z uvedeného dôvodu boli pre účely tohto výskumu nástroje zjednodušenia prístupu k elektronickej komunikácii v oblasti štátnej správy vyhľadávané jednotlivito na webových sídlach ústredných orgánov štátnej správy, na ktorých boli nájdené aj relevantné informácie prislúchajúce k príslušným miestnym orgánom štátnej správy v jednotlivých oblastiach. Metódou komparácie autori následne výstupy z uvedených oblastí vzájomne porovnali. Pri zisťovaní aspektov diskriminácie boli použité predovšetkým metódy analýzy a syntézy právnej úpravy diskriminácie a elektronického výkonu verejnej správy v spojení s analýzou výstupov zistených vyššie spomínanými dotazníkmi a prieskumom informácií webových sídiel vyššie uvedených orgánov štátnej správy.

V nadväznosti na otázky vedeckého skúmania položené autormi v úvode tohto príspevku je ďalej záver rozčlenený do troch odpovedí.

(i) Súčasným nástrojom zjednodušenia prístupu k elektronickej komunikácii spravovaných subjektov so spravujúcimi subjektmi chýba základný právny rámec, ktorý by upravoval prostriedky pomoci spravovaným subjektom v prístupe k elektronickej komunikácii. Dôvodov pre potrebu takejto úpravy je niekoľko. Akýkoľvek nástroj pomoci, či už osobný (napr. osobitný asistent na príslušnom orgáne verejnej správy), alebo materiálny (napr. počítač pre verejnosť v sídle orgánu verejnej správy), príde do styku s osobnými údajmi spravovaného subjektu, môže prísť do styku s informáciami, na ktoré sa vzťahuje mlčanlivosť podľa osobitných zákonov, s bankovým tajomstvom, obchodným tajomstvom, či s inými na ochranu citlivými údajmi. Je preto potrebné nastaviť právne mechanizmy na ochranu takýchto údajov, nakoľko ide o rôznorodú oblasť, v ktorej nie sú dotknuté iba osobné údaje, ale aj celé spektrum citlivých údajov nemajúcich povahu osobných údajov. Takýto právny predpis by však nemal chrániť iba spravovaný subjekt, ale aj zamestnancov orgánu verejnej správy, ktorí by pri poskytovaní pomoci v prístupe k elektronickej komunikácii prichádzali s týmito údajmi do styku. Ďalším problémom je už spomínané materiálne vybavenie v podobe napr. počítačov pre verejnosť v sídle orgánu verejnej správy, ktoré je v praxi skôr zriedkavosťou. Vhodnou inšpiráciou pre orgány verejnej správy by mohol byť napríklad nedávno využitý inštitút asistenta sčítania pri sčítaní obyvateľov, domov a bytov 2021 v zmysle zákona č. 223/2019 Z. z. o sčítaní obyvateľov, domov a bytov v roku 2021 a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

(ii) V súčasnosti aplikované zvýhodnenia elektronickej formy podaní orgánom verejnej správy nemožno bez ďalšieho považovať za diskrimináciu voči subjektom, ktoré elektronicкую formu podaní nemôžu využiť. Poukazujeme pritom na už spomínanú druhú časť zákonnej definície nepriamej diskriminácie, kedy nemožno za nepriamu diskrimináciu považovať, pokiaľ predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax sú objektívne odôvodnené sledovaním oprávneného záujmu a sú primerané a nevyhnutné na dosiahnutie takého záujmu. Jednoznačne je však možné konštatovať, že osoby, ktoré majú z objektívnych dôvodov obmedzený alebo žiadny prístup k elektronickej forme komunikácie (napr. z dôvodu nedostatku vedomostí v oblasti IT, nedostatku finančných prostriedkov na potrebný prostriedok komunikácie) sú voči osobám využívajúcim elektronicкую formu komunikácie znevýhodnené. Riešením môže byť vyššie spomínané využitie asistentov, resp. doplnenie materiálneho vybavenia v podobe verejnosti dostupných počítačov v sídlach orgánov verejnej správy, či za primeraný poplatok platená asistancia poskytnutá tretím subjektom, ako v prípade vykonávania zaručenej konverzie podľa zákona o e-Governmente advokátmi či notármi, čo si však vyžaduje legislatívnu úpravu.

(iii) Vzájomná úroveň prístupnosti spravovaných subjektov k elektronickej komunikácii so spravujúcimi subjektmi v oblasti štátnej správy a k elektronickej komunikácii so spravujúcimi subjektmi v oblasti územnej samosprávy je na porovnateľnej úrovni. Možno však konštatovať vyššiu úroveň dostupnosti, inovácií a prístupnosti k informáciám v oblasti elektronickej komunikácie u subjektov územnej samosprávy, čo je však dané aj väčšou voľnosťou samospráv pri normotvorbe a tiež relatívnou blízkosťou ku spravovaným subjektom. Táto sa prejavuje najmä v inovatívnom prístupe samospráv k elektronickej forme komunikácie so svojimi obyvateľmi v podobe sociálnych sietí, mobilných aplikácií alebo tzv. chatbotov, či dokonca elektronických foriem rôznych miestnych ankiet a hlasovaní o veciach verejných na úrovni konkrétnych samospráv.

Podľa názoru autorov nie je v prípade inovatívneho zavádzania elektronických foriem komunikácie v oblasti verejnej správy namieste úplne vylúčiť doterajšie formy, pri ktorých bola využívaná osobná, či listinná forma komunikácie spravovaného subjektu so spravujúcim subjektom. Pokiaľ by k takémuto vylúčeniu došlo, osobám s nižšou úrovňou technologickej vybavenosti a technologických znalostí by mohlo byť uplatňovanie ich práv a plnenie povinností v oblasti verejnej správy výrazne sťažené, čo by už v konečnom dôsledku viedlo k diskriminácii takýchto osôb a porušeniu práva spravovaných subjektov na dobrú správu.

³²² Autori poukazujú na výskum spoluautora v oblasti úrovne elektronickej komunikácie samosprávnych krajov so svojimi obyvateľmi realizovaný v mesiaci marec 2021 a výskum v oblasti úrovne elektronickej komunikácie krajských miest so svojimi obyvateľmi realizovaný v mesiaci jún 2021.

Použitá literatúra:

- ANDRAŠKO, J - HORVAT, M. – MESARČÍK, M. Vybrané kapitoly práva informačných technológií I. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2019. 142 s. ISBN 978-80-7160-523-2
- GREGUŠOVÁ, D. – HALÁSOVÁ, Z.: Zákon o e-Governmente, Komentár. Žilina: Eurokódex, s. r. o., 2018. 328 s. ISBN 978-80-8155-080-5
- HORVAT, M. K problémom elektronického doručovania s osobitným zreteľom na správne konanie. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020. Inovácie v administratívnom konaní: zrýchľovanie – elektronizácia – participácia, 2020, s. 64 - 76.
- HORVAT, M. – PIATEK, W. – POTĚŠIL, L. – ROZSNYAI, K. Public Administration's Adaptation to COVID-19 Pandemic – Czech, Hungarian, Polish and Slovak Experience. In.: Central European Public Administration Review, vol 19, no. 1/2021. s. 133 - 158
- KAČALA, J. a kol. Krátky slovník slovenského jazyka. Bratislava : Veda, vydavateľstvo slovenskej akadémie vied, 2003. 989 s. ISBN 80-224-0750-X
- LIDINSKÝ, V. a kol.: E-Government bezpečně. Praha: Grada, 2008. 160 s. ISBN 978-80-2472-462-1
- MATES, P. – SMEJKAL, V.: E-Government v České republice. Právní a technologické aspekty. Praha: Leges, 2012. 464 s. ISBN 978-80-7201-614-3
- RADOSA, M.: Elektronický výkon priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve vo svetle súčasnej právnej regulácie Európskej únie. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve, 2020, s. 48 - 51.
- SREBALOVÁ, M. – RADOSA, M.: Je potrebné uvažovať o smart samosprávnych krajoch?. In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comeniana, 2021, s. 225 - 239. ISSN 1336-6912
- SREBALOVÁ, M. – VRABKO, M.: Limity elektronizácie a participácie v správnych konaniach. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2020. Inovácie v administratívnom konaní: zrýchľovanie – elektronizácia – participácia, 2020, s. 8 - 14.
- VRABKO, M. a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, s. r. o., 2018. 232 s. ISBN 978-80-89603-76-3

Kontaktné údaje:

prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc.
marian.vrabko@flaw.uniba.sk
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra správneho a environmentálneho práva
Šafárikovo nám. č. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika

JUDr. Matúš Radosa
matus.radosa@flaw.uniba.sk
Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra správneho a environmentálneho práva
Šafárikovo nám. č. 6
810 00 Bratislava
Slovenská republika

DIGITALIZÁCIA MIEST A OBCI V PRAXI³²³

Mária Srebalová

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

František Vojtech

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Ústav ekonómie

a manažmentu,

Katedra malého a stredného podnikania

Abstract: The aim of the paper is to analyze the digitization of public administration in specific cities and municipalities with a special focus on the established Data Center of Municipalities and Cities (DCOM). What services will DCOM provide to cities and municipalities? How it ensures their integration with public administration information systems (ISVS) and at the same time mediates public access to electronic local government services. We will analyze how the services provided within DCOM correspond to the range of original competencies of municipalities and cities. In the end, we will evaluate these activities in concrete practice and outline other opportunities for improvement in the field of theory, but also practice.

Abstrakt: Cieľom príspevku je rozobrať digitalizáciu verejnej správy v konkrétnych mestách a obciach s osobitným zameraním na vybudované Dátové centrum obcí a miest (DCOM) V príspevku spomenieme zákon, ktorý túto službu umožňuje. Aké služby poskytne mestám a obciam DCOM. Ako zabezpečuje ich integráciu s informačnými systémami verejnej správy (ISVS) a zároveň sprostredkováva prístup verejnosti k elektronickým službám samospráv. Rozoberieme si ako služby poskytované v rámci DCOM zodpovedajú okruhu originálnych kompetencií obcí a miest. V závere zhodnotíme tieto aktivity v konkrétnej praxi a načrtneme ďalšie možnosti skvalitňovania v oblasti teórie, ale aj praxe.

Keywords: self - government, electronization, data center, services, cooperation.

Kľúčové slová: samospráva, elektronizácia, dátové centrum, služby, spolupráca.

1. ÚVOD

Dňa 1. novembra 2013 vstúpil do účinnosti Zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci. Odo dňa účinnosti zákona o e-Government vznikla mestám a obciam povinnosť vykonávať verejnú moc elektronicke. ³²⁴ Vybudované Dátové centrum obcí a miest (ďalej len „DCOM“) poskytne mestám a obciam potrebné aplikácie ako službu, zabezpečí ich integráciu s informačnými systémami verejnej správy (ISVS) a zároveň sprostredkuje prístup verejnosti k elektronickým službám samospráv. Služby poskytované v rámci DCOM budú zodpovedať okruhu originálnych kompetencií obcí a miest. Projekt DCOM predstavuje pre obce a mestá centrálné riešenie informatizácie samosprávy. Softvérové vybavenie a na jednom mieste sústredená infraštruktúra sú nevyhnutné pre sprístupnenie elektronických služieb samosprávy občanom. Základom informačného systému DCOM bude výkonná a overená informačná technika a softvér, plne kompatibilné so štandardami definovanými v rámci informatizácie verejnej správy. Dátové centrum obcí a miest bude obecným úradom poskytovať riešenia spôsobom „softvér ako služba“ (Software as a Service – „SaaS“), ktoré umožnia zamestnancom úradov používať softvérové aplikácie bez potreby inštalácie ďalšieho špecializovaného softvéru.

Z pohľadu obecných úradov, ktoré sa zapoja do projektu DCOM to znamená, že nepotrebujú vlastniť a udržiavať zložitú technickú infraštruktúru. Pre využívanie softvérových aplikácií a poskytovanie elektronických služieb im postačia počítače (desktop, a/alebo notebook) a tlačiareň, ktoré dostanú za dohodnutých podmienok v

³²³ Príspevok je jedným z výstupov projektu „Prostriedky priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí“, ktorý bol podporený grantom VEGA č. 1/0757/20 udeleným Vedeckou grantovou agentúrou Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR a Slovenskej akadémie vied.

³²⁴ Zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci.

rámci projektu DCOM. Významným prínosom pre obecné úrady sú elektronické služby pre vnútorné agendy obecných úradov – informačné systémy obcí (ISO), ktoré budú prostredníctvom DCOM dodávať certifikovaní dodávatelia.

2. ZÁKON O e-GOVERNMENTE A JEHO PRÍNOS PRE VEREJNÚ SPRÁVU

Cieľom predmetného zákona v čase jeho prijatia bolo ustanoviť elektronickú komunikáciu ako nosnú formu komunikácie s verejnou mocou a aj samotnej verejnej moci medzi sebou tak, aby sa komunikačné procesy zjednodušili, zrýchlili, sprehladnili, zjednotili a aby sa zvýšila bezpečnosť tejto komunikácie. Zákon o e-Governmente nenahrádza existujúce právne predpisy, upravujúce najmä súdne a správne konanie, avšak definuje elektronickú alternatívu k „papierovému, listinnému“ spôsobu výkonu verejnej moci, pri zachovaní regulácie tohto výkonu v jeho podrobnostiach osobitnými predpismi. Dátové centrum obcí a miest (DCOM) zjednoduší život nielen občanom a podnikateľom, ale predovšetkým pracovníkom obecných a mestských úradov. Moderné informačné technológie umožnia obecným úradom zabezpečiť tak vyššiu kvalitu, ako aj zvýšené množstvo poskytovaných elektronických služieb. Prostredníctvom projektu DCOM majú obce príležitosť vybaviť svoje úrady informačnou technikou a prispôbiť sa tak súčasným požiadavkám a nárokom na úroveň kvality poskytovaných služieb. Centrálné riešenie v rámci projektu je pre obce a mestá výhodnejšie, pretože najmä malým obciam odpadne neľahká úloha spojená s vyčlenením finančných prostriedkov na obstaranie techniky. Toto riešenie je zároveň efektívne z pohľadu spoločného používania softvérových aplikácií, ktoré zabezpečia požadovaný výkon samosprávy. Informatizácia samosprávy je založená na vybudovaní Dátového centra obcí a miest. Úspešnosť projektu DCOM je priamo závislá na kvalitnom hardvérovom a softvérovom vybavení v súlade s definovanými štandardami informatizácie verejnej správy. Vybavenosť úradov informačnou technikou a implementácia softvérových riešení poskytne obciam spoľahlivé prepojenie s ostatnými už existujúcimi informačnými systémami verejnej správy a základnými registrami. Navrhnuté riešenia rovnako umožnia bezpečnú prácu s údajmi, prístup k nim a ich pravidelné zálohovanie, a to v záujme ochrany údajov pred znehodnotením a zneužitím. Dátové centrum obcí a miest bude poskytovať úradom softvérové riešenia – „softvér ako služba“, ktoré umožnia zamestnancom obecných úradov používať softvérové aplikácie bez potreby inštalácie ďalšieho špeciálneho softvéru. Obce a mestá, ktoré sa zapoja do projektu DCOM, budú schopné poskytovať elektronické služby využívaním techniky, počítačov alebo notebookov, ktoré získajú za výhodných podmienok v rámci projektu. Významným prínosom projektu DCOM pre obce a mestá sú na mieru vybudované vnútorné elektronické služby samotných úradov, tzv. informačné systémy obcí (ISO).

3. DataCentrum ELEKTRONIZÁCIE ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY SLOENSKEJ REPUBLIKY A JEHO VÝZNAM PRE OBYVATEĽOV

Pod skratkou DEUS sa skrýva DataCentrum elektronizácie územnej samosprávy Slovenska. Je to záujmové združenie právnických osôb, založené Ministerstvom financií Slovenskej republiky a Združením miest a obcí Slovenska (ZMOS). Hlavným cieľom je podpora a propagovanie informatizácie a elektronizácie územnej samosprávy na Slovensku. Hlavným produktom je informačný systém Dátové centrum obcí a miest (DCOM). Prostredníctvom neho dokážu mestá a obce plniť svoje zákonné povinnosti v súlade s legislatívou e-Governmentu a zásady „jedenkrát a dost“. DEUS totiž priebežne sleduje zmeny v legislatíve a automaticky ich zapracováva do informačného systému DCOM. DCOM je na Slovensku unikátny aj množstvom integrácií na ostatné informačné systémy verejnej správy na Slovensku. To ho predurčuje, aby zároveň slúžil ako centrálny prístupový bod pre výmenu dát nielen medzi samosprávou navzájom, ale aj so štátom. I preto sa plánuje plošne rozšíriť DCOM pre čo najviac obcí a miest na Slovensku a prispôbiť ho i špecifickým potrebám veľkých miest a vyšších územných celkov. Vízia do budúcnosti však presahuje rozmer samotného informačného systému DCOM. Plánuje v čoraz väčšej miere pôsobiť ako partner štátu pre efektívne riešenia reálnych problémov krajov, miest a subregiónov na základe reálnych dát. Príkladom môžu byť inteligentné riešenia v oblasti dopravy, energetike, odpadov a životného prostredia.

Pre zhrnutie môžeme povedať, že viac ako 70 % samosprávy využívajúcich služby DCOM. Vyše 2 000 obcí a miest môžu využívať tieto služby. Viac ako 2,2 milióna obyvateľov môžu využívať služby DCOM a vyše 2 milióny odoslaných rozhodnutí a prijatých podaní bolo v roku 2020 cez DCOM.

Občania dokážu vďaka službám vybaviť potrebné veci z pohodlia domova. A ak ich obec využíva informačný systém DCOM, k dispozícii majú inteligentné formuláre, ktoré ťažia z integrácií na ostatné informačné systémy a registre verejnej správy. Vďaka tomu nie je potrebné vypisovať údaje, ktoré už o občani štát pozná a je jedno, či ide o dáta z registra právnických alebo fyzických osôb, katastra nehnuteľností, Sociálnej poisťovne.

Odpadá nielen povinnosť občanov nosiť na úrad rôzne papierové potvrdenia. Jednoduchšia a rýchlejšia je aj práca zamestnanca obecného úradu. Ten nemusí využívať portál oversi.gov.sk, aby v súlade so zákonom proti byrokracii mohol do systému zadať potrebné údaje bez toho, aby mu ich občan predložil. Všetko potrebné sa natiahne do formulára automaticky aj pri asistovanom podaní.

Oveľa efektívnejšie je vďaka DCOM aj vyrubovanie poplatkov, napríklad za komunálny odpad, či dane z nehnuteľnosti. Nielenže DCOM automaticky natiadne všetky dostupné dáta, ale rozhodnutie úradu odošle aj do elektronickej schránky občana či podnikateľa.

Odpadá tak námaha a náklady spojené s tlačou a ďalším spracovaním rozhodnutí, nie je potrebné ich odosielať poštou a pod. Občan sa k nim dostane prostredníctvom svojej schránky na portáli slovensko.sk. A ak ju nemá a nedisponuje ani aktívnym elektronickým občianskym preukazom, v prípade informačného systému DCOM ani to nemusí byť problém.

V združení DEUS spustili aplikáciu mID, ktorá dokáže nahradiť elektronický občiansky preukaz pri komunikácii s DCOM obcami. Namiesto schránky na slovensko.sk môžu využiť priamo svoju osobnú zónu v DCOM. Do nej sa im všetky rozhodnutia doručia a cez ňu môžu svoje podania odosielať aj na obec. Ak tá svoje rozhodnutie (napríklad výrub dane) doplní aj o QR kód, môžu občania svoju povinnosť jednoducho a rýchlo zaplatiť cez mobilbanking. Obce sa tak aj v tejto ťažkej dobe dokážu efektívne dostať k svojim peniazom.

Ak to zhrnieme, každá obec ktorá je súčasťou projektu DCOM môže ponúknuť 134 služieb, aj keď nie všetky obce využívajú ich plný rozsah. Ide konkrétne o nasledujúce služby:³²⁵

Dane a poplatky

Ohlasovanie vzniku, zániku alebo zmeny poplatkovej povinnosti za komunálne odpady a drobné stavebné odpady

Oznamovanie o vzniku, zániku alebo zmene daňovej povinnosti k dani za jadrové zariadenie

Oznamovanie o vzniku, zániku alebo zmene daňovej povinnosti k dani za nevýherné hracie prístroje

Oznamovanie o vzniku, zániku alebo zmene daňovej povinnosti k dani za predajné automaty

Oznamovanie o vzniku, zániku alebo zmene daňovej povinnosti k dani za psa

Oznamovanie o vzniku, zániku alebo zmene daňovej povinnosti k dani za ubytovanie

Oznamovanie o vzniku, zániku alebo zmene daňovej povinnosti k dani za užívanie verejného priestranstva

Oznamovanie o vzniku, zániku alebo zmene daňovej povinnosti k dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta

Podávanie daňového priznania k dani z nehnuteľností

Poskytovanie úľav alebo odpustenie daňového nedoplatku

Poskytovanie úľavy zo sankcií alebo odpustenie sankcií pre daňový subjekt

Povoľovanie odkladu platenia dane a povoľovanie splátok

Prideľovanie zberných nádob pre odpad a separovaný zber

Vrátenie pomernej časti dane

e-Demokracia

Elektronická úradná tabuľa

Oznamovanie o konaní dražby

Oznamovanie o zvolaní zhromaždenia občanov

Poskytovanie informácií podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám

Potvrdzovanie výšky pohľadávok voči obci

Pripomienkovanie cestovného poriadku mestskej autobusovej dopravy

Pripomienkovanie návrhov nariadení

Pripomienkovanie návrhu komunitného plánu sociálnych služieb obce

Pripomienkovanie návrhu rozpočtu obce

Pripomienkovanie návrhu záverečného účtu obce

Pripomienkovanie plánu ochrany obyvateľstva a havarijných plánov podnikov a prevádzok na území obce

Pripomienkovanie územného plánu obce

Vybavovanie petícií

Vybavovanie sťažností a podnetov

Evidencie

Organizovanie občianskeho svadobného obradu

Organizovanie občianskej rozlúčky so zosnulým

Registrowanie psa

Uvívanie detí do života

³²⁵ <https://www.dcom.sk/detail-obce/-/municipality>.

Info

Informovanie o centrách voľného času
Informovanie o cestovnom ruchu
Informovanie o cintorínoch obce
Informovanie o činnosti obce
Informovanie o dani z nehnuteľností
Informovanie o dani za jadrové zariadenie
Informovanie o dani za nevýherné hracie prístroje
Informovanie o dani za predajné automaty
Informovanie o dani za psa
Informovanie o dani za ubytovanie
Informovanie o dani za užívanie verejného priestranstva
Informovanie o dani za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta
Informovanie o jazykových školách
Informovanie o komunitnom pláne sociálnych služieb obce
Informovanie o materských školách
Informovanie o mestskej autobusovej doprave
Informovanie o mestskej polícii
Informovanie o miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady
Informovanie o miestnom poplatku za rozvoj
Informovanie o náboženských inštitúciách obce
Informovanie o odpadovom hospodárstve
Informovanie o pamätihodnostiach obce
Informovanie o pamiatkovom fonde na území obce
Informovanie o požiarnom poriadku obce
Informovanie o regionálnom rozvoji a jeho podpore
Informovanie o sociálnych službách v obci
Informovanie o sociálnych zariadeniach v obci
Informovanie o školských obvodoch
Informovanie o špeciálnych triedach
Informovanie o útulkoch a karanténach pre zvieratá
Informovanie o uzávierke miestnych komunikácií
Informovanie o územnom pláne
Informovanie o verejnom obstarávaní
Informovanie o základných školách
Informovanie o základných umeleckých školách
Informovanie o zariadeniach školského stravovania
Informovanie o životnom prostredí
Informovanie verejnosti o civilnej ochrane
Zverejňovanie aktualít a informačný servis
Zverejňovanie zmlúv ktoré sa týkajú nakladania s verejnými prostriedkami

Licencovanie a povoľovanie

Licencovanie mestskej autobusovej dopravy
Oznamovanie malého zdroja znečisťovania ovzdušia
Povoľovanie ambulatného predaja
Povoľovanie ohňostrojevých prác
Povoľovanie osobitných prevádzkových hodín
Povoľovanie používania symbolov obce
Povoľovanie predaja výrobkov a poskytovania služieb na trhovom mieste
Povoľovanie prístupu k archívnym dokumentom a registratúrnym záznamom
Povoľovanie realizácie podnikateľského plánu na území obce
Povoľovanie umiestnenia reklamných stavieb
Povoľovanie užívania a zabratia verejného priestranstva
Povoľovanie vjazdu do historickej časti mesta alebo pešej zóny
Povoľovanie zriadenia a posunu autobusových zastávok
Povoľovanie zriadenia vjazdu z miestnej komunikácie na susedné nehnuteľnosti
Schvaľovanie cestovného poriadku mestskej autobusovej dopravy

Udeľovanie individuálnej licencie na prevádzkovanie hazardných hier prostredníctvom výherných prístrojov
Určovanie, zmena alebo zrušenie súpisného a orientačného čísla
Vydávanie parkovacej karty
Vydávanie rybárskeho lístku
Vydávanie voličského preukazu
Vyhlásovanie v obecnom rozhlase alebo televízii
Vyhradzovanie parkovacieho miesta za poplatok
Zisťovanie základnej ceny pozemku podľa cenovej mapy

Majetok a prenájmanie

Predaj bytových priestorov obce
Predaj hnutel'ného majetku obce
Predaj nebytových priestorov obce
Predaj ostatného nehnuteľného majetku obce
Prenájom bytových priestorov obce
Prenájom hnutel'ného majetku obce
Prenájom hrobového miesta
Prenájom nebytových priestorov obce
Prenájom ostatného nehnuteľného majetku obce
Prideľovanie bytu osobitného určenia alebo bytu v dome osobitného určenia
Zriaďovanie vecného bremena na majetok obce

Notifikácie a sťažnosti

Ohlasovanie porúch verejného osvetlenia a cestnej svetelnej signalizácie
Ohlasovanie závad na chodníkoch a priechodoch pre chodcov
Ohlasovanie závad zjazdnosti komunikácií
Oznamovanie o konaní verejného kultúrneho podujatia
Oznamovanie o konaní verejných telovýchovných, športových a turistických podujatí
Oznamovanie o odstrel
Oznamovanie otváracích hodín prevádzkarne alebo ich zmeny
Oznamovanie strát a nálezov
Oznamovanie zrušenia prevádzkovej jednotky

Obstarávanie

Poskytovanie súťažných podkladov pre verejné obstarávanie

Sociálne služby

Poskytovanie finančného príspevku na prevádzku sociálnej služby
Poskytovanie finančného príspevku na sociálnu oblasť
Poskytovanie jednorazovej dávky v hmotnej núdzi
Poskytovanie návratných dotácií
Poskytovanie nenávratných dotácií
Poskytovanie odľahčovacej služby
Poskytovanie opatrovateľskej služby
Poskytovanie prepravnej služby
Poskytovanie sociálnej služby monitorovania a signalizácie potreby pomoci
Poskytovanie sociálnej služby v dennom stacionári
Poskytovanie sociálnej služby v ostatných zariadeniach sociálnej služby
Poskytovanie sociálnej služby v zariadení opatrovateľskej služby
Poskytovanie sociálnej služby v zariadení pre seniorov
Poskytovanie stravovania v jedálni
Poskytovanie základného sociálneho poradenstva
Požičiavanie zdravotných pomôcok

Verejné obstarávanie

Elektronické verejné obstarávanie

Všeobecné podania

Všeobecné podanie

4. VÝSLEDKY DIGITALIZÁCIE MIEST A OBCÍ V PRAXI

Vďaka službám DEUS vie dnes najväčšia mestská časť Petržalka efektívne bojovať proti nelegálnemu parkovaniu, odstaveným vrakom a ďalším prehrškam majiteľov áut. Pomôže jej to pri uplatňovaní parkovacej politiky, v ktorej zavádzaní je v podmienkach slovenského hlavného mesta priekopníkom. To všetko je možné vďaka integráciám, ktoré získala ako službu poskytovanú DataCentrom elektronizácie územnej samosprávy Slovenska (DEUS). Tým sa Petržalka stáva prvým zákazníkom DEUS z radov mestských častí niektorej zo slovenských metropol.

Spolupráca s Petržalkou je potvrdením nového smerovania združenia DEUS, ktoré sa už nesústreďuje iba na poskytovanie služieb predovšetkým menším obciam. Kvalitné produktové portfólio DEUS-u budeme postupne sprístupňovať nielen veľkým mestám či mestským častiam, ale aj vyšším územným celkom. Vážime si, že Petržalka sa stala prvým klientom, ktorý túto ponuku DEUS využil.

Vďaka integrácii na evidenciu motorových vozidiel dokáže Petržalka identifikovať majiteľov áut podľa evidenčného čísla. Mestská časť tak vďaka tomu vie zistiť, komu patria autá blokujúce parkovacie miesta, vrátane nelegálne odstavených vrakov. Integrácia tak pomôže mestskej časti aj pri plošnom zavádzaní parkovacej politiky, ktorá zvyhodňuje parkovanie pre rezidentov.

Petržalka patrí medzi mestské časti, ktoré sa neboja zavádzať nové postupy smerujúce k lepšej vymožitelnosti pravidiel a skvalitneniu parkovania jej obyvateľov. Dôslednejšia kontrola nelegálne odstavených áut je iba jedným z krokov, aby sa život Petržalčanov čo najviac spríjemnil.

Integrácia na evidenciu motorových vozidiel je jednou z mnohých, ktoré DEUS svojim klientom ponúka. Ďalej medzi ne patria prepojenia napríklad na registre fyzických a právnických osôb, Sociálnu poisťovňu, Kataster nehnuteľností či Register trestov. Tí klienti DEUS, ktorí využívajú jeho informačný systém DCOM, majú tieto integrácie k dispozícii automaticky a využívajú sa aj v inteligentných formulároch na automatické vyplňanie údajov. O prístup k vybraným integráciám však môžu požiadať aj iné samosprávne orgány na základe individuálnej zmluvy s DEUS.

O inovatívne riešenia, ktoré ponúka DataCentrum elektronizácie územnej samosprávy Slovenska (DEUS), rastie záujem aj mimo segmentu územnej samosprávy. Potvrdzuje to memorandum, ktoré DEUS uzavrel so štátnou rozpočtovou organizáciou Slovakia Travel. Cieľom je podporiť cestovný ruch na Slovensku, a to prostredníctvom zberu, vyhodnocovania a analýzy dát.

5. ZÁVER

Rastúce výdavky na štátne IT zvyšujú tlak na efektívnosť informatizácie. V rokoch 2016-19 boli priemerné ročné výdavky na IT 488 mil. eur, na roky 2020 až 2022 je priemerná očakávaná a rozpočtovaná výška 703 mil. eur. Najväčšou rozpočtovou položkou sú výdavky na prevádzku systémov, ktoré v roku 2019 dosiahli 337 mil. eur. Zatiaľ čo veľké investície do štátneho IT a budovanie systémov sú z veľkej časti financované zo zdrojov EÚ, prevádzka je financovaná zo štátneho rozpočtu (ŠR).³²⁶

Dosiahnuté výsledky v informatizácii je nevyhnutné pretaviť do fungovania štátu a verejne odpočtovať. Digitalizácia verejnej správy umožní v najbližších 10 rokoch ušetriť čas úradníkov v hodnote 100 mil. eur (ekvivalent 4 690 FTE). Prínosy pre občanov a úspory na strane štátu by sa mali merať na základe skutočných údajov z informačných systémov. Transparentné sledovanie už teraz do veľkej miery umožňujú funkcionality portálu Metals.

V strednodobom horizonte môžu byť IT výdavky znížené o 48-95 mil. eur bez dopadu na kvalitu podporovaných biznis služieb. Zahraničná prax ukazuje, že zavedenie analytického sledovania IT výdavkov 1 <https://stopbyrokracii.sk/potvrdenia-a-vypisy/> 5 a manažérskej zodpovednosti za ich výšku (IT finančné riadenie) pomáha do 2 až 4 rokov od implementácie znížiť výdavky o 10% až 20 % (48 až 95 mil. eur) bez dopadu na kvalitu podporovaných biznis služieb. Lepšie sledovanie IT výdavkov v jednotnej štruktúre umožní ich porovnanie medzi úradmi aj medzinárodne. Zavedenie manažérskej zodpovednosti za ich výšku je mechanizmus, ako preniesť identifikovanú úsporu do rozpočtu.

Implementáciou čiastkových opatrení je možné znížiť IT výdavky už v najbližších rokoch o 34,2-70,4 mil. eur. IT finančné riadenie je strednodobý nástroj na zavedenie systematického riadenia IT výdavkov. Počas jeho zavádzania je možné už v najbližších rokoch implementovať ďalšie opatrenia na znižovanie výdavkov s efektom už v najbližších rokoch. Najmä stanovenie cenových limitov na nákup tovarov a služieb a prehodnotenie zmlúv na prevádzku a rozvoj informačných systémov.

Použitá literatúra:

³²⁶ Informatizácia 2.0 revízia výdavkov, marec 2020, Ministerstvo financií Slovenskej republiky, <https://www.mfsr.sk/sk/> dostupné 3. 11. 2021.

FIALA, V.: Vliv politických aktérů na fungování veřejné správy a veřejné politiky. Olomouc : Periplum, 2011. ISBN 978-80-86624-50-1.

SREBALOVÁ, M.: Reformy verejnej správy a štátna správa In Organizace státní správy – vývojové tendence. – Praha: Leges 2014. – S. 90-97. – ISBN 978-80-7502-048-2[Olomoucké právnické dny 2013 : Vývojové tendence v organizaci státní správy : mezinárodní vědecká konference. 7., Olomouc, 9. – 10.5.2013]

TEKELI, J. – HOFFMANN, M.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-8168-034-2.

TRELLOVÁ, L.: Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018, s. 211. ISBN 978-80-8168-842-3.

VOJTECH, F. – SREBALOVÁ, M. – MAJERČÁKOVÁ, D.: Elektronizácia územnej samosprávy v Slovenskej republike. In Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve. 1. vyd.,: mezinárodní vědecká konference, Bratislava: Právnická fakulta UK, 2020. s. 82 – 86, ISBN 978-80-7160-578-2.

VRABKO, M. a kolektív: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2018. 338 s. ISBN 978-80-89603-68-8.

Kontaktné údaje:

doc. Ing. František Vojtech, PhD.

e-mail: frantisek.vojtech@vsemvs.sk

Katedra malého a stredného podnikania

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Furdekova 16

851 04 Bratislava

Slovenská republika

prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD.

e-mail: maria.srebalova@flaw.uniba.sk

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta

Katedra správneho a environmentálneho práva

Šafárikovo námestie č. 6

810 00 Bratislava

Slovenská republika

MIESTNE REFERENDÁ NA SLOVENSKU V ROKOCH 1993 AŽ 2021

Paul Pirovits

Občianske združenie Priama demokracia

Vladimír Ješko

Občianske združenie Priama demokracia

Abstract: The aim of our work was analysing the local referendums that took place in towns and cities in Slovakia between 1993 and 2021. We used the data on local referendums from sources of information publicly available, mainly from local press and data available on the websites of municipalities and towns. The results of our survey are summarised in the table which contains following information: the municipality in which the referendum took place, the date of the referendum, the validity of the referendum, the initiative on which the referendum was called, the participation of eligible voters in the referendum, who voted "YES" in the referendum, the source of information. The work concludes to the basic analysis of the information stated in the table. The data obtained by us, can be used for further specialized analyzes of the conduct and results of local referendums in Slovakia for the given period.

Abstrakt: Cieľom našej práce bolo zmapovať miestne referendá, ktoré sa konali v slovenských mestách a obciach v rokoch 1993 až 2021. Informácie o vykonaných referendách sme čerpali z verejne dostupných zdrojov, najčastejšie z miestnej tlače a z webových stránok miest a obcí. Výsledky nášho prieskumu sme zhrnuli do tabuľky, v ktorej sú tieto údaje: obec, v ktorej sa referendum konalo, dátum konania referenda, platnosť referenda, iniciatíva, na základe ktorej bolo referendum vyhlásené, otázky v danom referende, účasť oprávnených voličov obce na danom referende, podiel zo zúčastnených, ktorí hlasovali v referende "ÁNO" na položenú otázku, zdroj informácie o danom referende. V závere našej práce je základná analýza údajov z tabuľky. Nami získané údaje môžu slúžiť na ďalšie špecializované analýzy k priebehu a k výsledkom miestnych referend na Slovensku za dané obdobie.

Keywords: referendum, municipality, citizen, direct democracy, local government, petition, constitution, law, government.

Klíčová slova: referendum, obec, občan, priama demokracia, samospráva, petícia, ústava, zákon, zastupiteľstvo.

1. ÚVOD

Miestne referendum sa na Slovensku vyhlasuje na úrovni obce alebo vyššieho územného celku (VÚC). V podmienkach obecnej samosprávy je kľúčovou formou priamej demokracie. Umožňuje obyvateľom miest a obcí zúčastňovať sa bezprostredne na rozhodovaní o verejných záležitostiach na základe priameho a konkrétneho prejavu vôle.

2. VYKONANIE MIESTNEHO REFERENDA

Vykonanie miestneho referenda upravuje Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Výsledky miestneho referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastnila aspoň polovica oprávnených voličov, a ak rozhodnutie bolo prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov miestneho referenda. Právo voliť do orgánov samosprávy obce má obyvateľ obce, ktorý má trvalý pobyt v obci. Miestne referendum o najdôležitejších otázkach života a rozvoja obce vyhlasuje obecné zastupiteľstvo.

Obec musí vyhlásiť referendum pri zlučovaní obcí, pri rozdelení alebo zrušení obce, pri zmene názvu obce alebo ak tak ustanovuje osobitný zákon. Ďalej pri odvolávaní starostu alebo k inej otázke, o ktorú v petícii požiadalo aspoň 30 % oprávnených voličov.

Odvolať starostu obce možno len v referende. Obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum o odvolaní starostu, ak to petíciou požaduje aspoň 30 % oprávnených voličov obce, alebo ak neprítomnosť alebo nespôsobilosť starostu na výkon funkcie trvá dlhšie ako šesť mesiacov.

Občania majú právo sami navrhnúť otázky, o ktorých sa má v miestnom referende hlasovať. Obecné

zastupiteľstvo vyhlási referendum k otázke, ktorú v petícii podporilo aspoň 30 % oprávnených voličov. Petíciou nemožno vyzývať na porušovanie základných práv a slobôd a nemožno ani zasahovať do nezávislosti súdu.

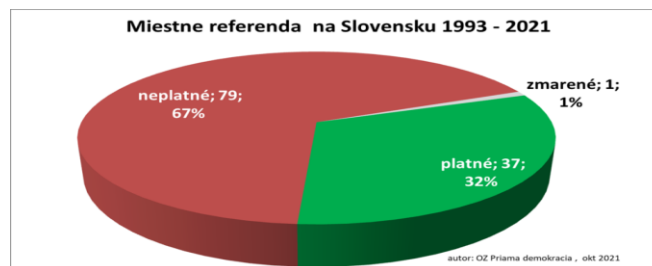
3. ZÍSKAVANIE A SPRACOVANIE ÚDAJOV O MIESTNYCH REFERENDÁCH

Informácie k jednotlivým referendumám sme získavali z verejne dostupných zdrojov, najčastejšie z miestnej tlače a z webových stránok miest a obcí. Zber údajov sme začali v roku 2014 a prakticky v ňom pokračujeme do dnes. Vytvorili sme na Wikipedii stránku s názvom Miestne referendum, kde sme výsledky nášho zisťovania zhrnuli do tabuľky³²⁷, v ktorej sú tieto údaje: obec, v ktorej sa referendum konalo, dátum konania referenda, platnosť referenda, iniciatíva, na základe ktorej bolo referendum vyhlásené (občianska alebo zastupiteľská), konkrétne otázky v danom referende, účasť oprávnených voličov obce na danom referende, podiel zo zúčastnených, ktorí hlasovali v referende "ÁNO" na položenú otázku, uvedenie zdroja informácie o danom referende. Ak v zdroji, z ktorého sme čerpali informácie o konkrétnom referende niektorý z vyššie uvedených údajov chýbal, kontaktovali sme priamo obecné zastupiteľstvo a žiadali sme ich o zaslanie zápisnice z výsledkov referenda, aby sme chýbajúci údaj do tabuľky doplnili. Z tohoto dôvodu sú u niektorých referend uvedené viaceré zdroje. Súčasťou tabuľky je aj kompletný zoznam zdrojov, z ktorých sme čerpali údaje do tabuľky. Publikovanie tabuľky a kompletný zoznam zdrojov by prekročili povolený rozsah nášho príspevku.

Obec	Konané dňa	Platnosť	Iniciatíva	Počet otázok	Typ otázky	Hlasovacia otázka	Účasť	Áno z odovzdaných	Zdroj
Babín	7.4.2012	platné	občianska	1	odvolanie starostu	za odvolanie starostu	57,40 %	93,60 %	[16]
Bátorove Kosihy	21.1.2011	platné	občianska	1	odvolanie starostu	za odvolanie starostu	51,20 %	97 %	[17]
Beľtova Ves	24.4.2012	platné	občianska	1	odvolanie starostu	za odvolanie starostu	55,17 %		[18] [19]
Beloveža	19.9.2020	neplatné	občianska	1	odvolanie starostu	za odvolanie starostu	30,19 %	96,40 %	[20] [21]
Bratislava – mestská časť Vajnory	8.12.2016	neplatné	občianska	1	petícia	Súhlasíte so zmenou funkcie plochy staré letisko Vajnory z doterajšej funkcie šport a telovýchova na inú funkciu v územnom pláne Bratislavy? 1. Súhlasíte, aby pred kruhovým objazdom Vajnory bol umiestnený pripájací a	35,91 %	4,04 %	[22] [23]

Tabuľka 1: Ukážka spracovania výsledkov miestnych referend v tabuľke, prvých šesť riadkov tabuľky z Wikipédie.

Od roku 1993 až dodnes sa na Slovensku konalo spolu len 117 miestnych referend, z toho 37 bolo platných (32 %), 79 neplatných (67 %) a jedno referendum bolo zmarené (1 %).



Graf 1: Platnosť miestnych referend na Slovensku od roku 1993.

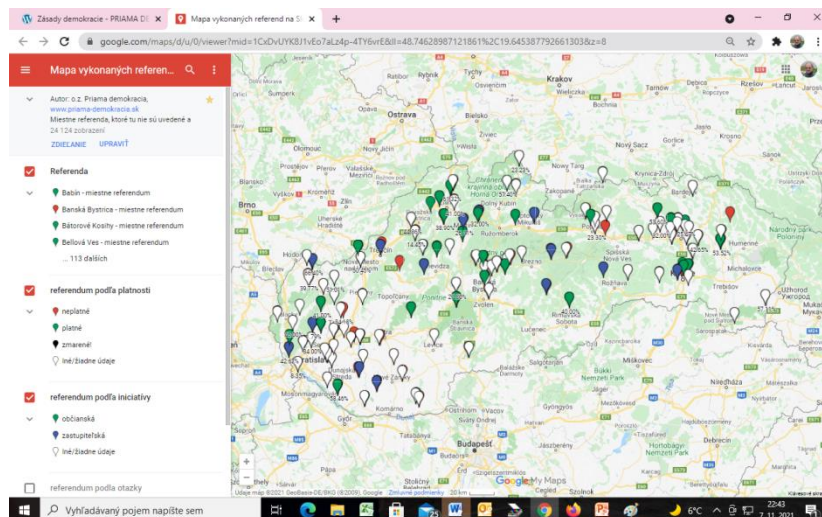
Získané údaje o miestnych referendumách sme preniesli aj do mapy Slovenska. Táto mapa je prístupná na web stránke združenia Priama demokracia.³²⁸

Miestne referendá si na nej môžete geograficky zobrazit':

- podľa platnosti
- podľa iniciatívy (občianska alebo zastupiteľská iniciatíva)
- podľa typu otázky
- podľa dátumu konania

³²⁷ Miestne referendum – Wikipedia: https://sk.wikipedia.org/wiki/Miestne_referendum.

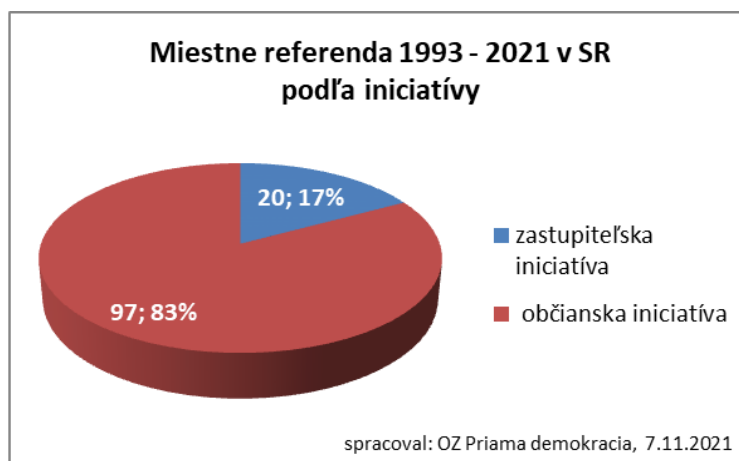
³²⁸ OZ Priama demokracia, Mapa vykonaných miestnych referend od roku 1993; <https://www.priama-demokracia.sk/>.



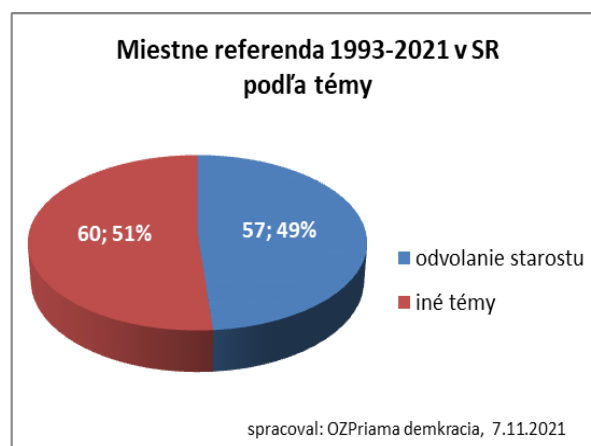
Graf 2: Miestne referendá na mape Slovenska

V rokoch 1993 – 2021 sa na Slovensku nekonali žiadne krajské – VÚC referendá. Príčinou tohto stavu je zrejme technická náročnosť pri zbieraní podpisov na petíciu. Zozbierať podpisy od 30 % oprávnených voličov v regióne so 600 000 a viac obyvateľmi je náročné, ak nie priam nemožné.

Dominujúcou iniciatívou pri vyhlasovaní miestnych referend na Slovensku bola občianska iniciatíva. Až 83 % všetkých miestnych referend na Slovensku bolo vyhlásených na základe petície občanov.

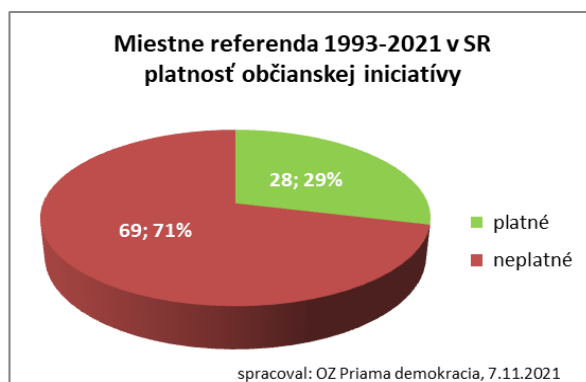


Graf 3: Miestne referendá na Slovensku podľa iniciatívy. Najčastejšou témou miestnych referend na Slovensku bolo odvolávanie starostu.



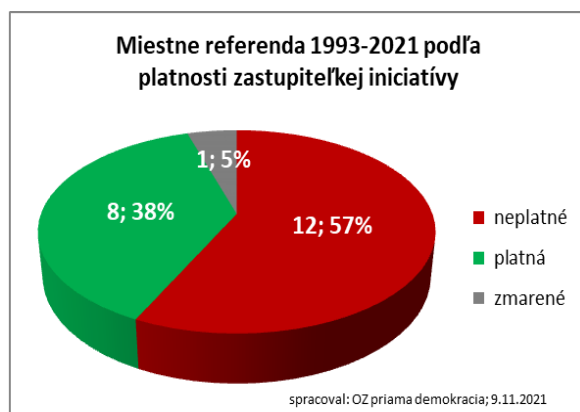
Graf 4: Témy miestnych referend na Slovensku.

Až 71 % miestnych referend vyhlásených na základe občianskej iniciatívy bolo neplatných.



Graf 5: Platnosť miestnych referend vyhlásených na základe občianskej iniciatívy.

Referendá, ktoré vyhlasovali obce, teda išlo o zastupiteľskú iniciatívu, dosiahli vyššie percento platnosti, až 38 %. Za 28 rokov ich však bolo vyhlásených len 8.



Graf 6: Platnosť miestnych referend vyhlásených obcou - zastupiteľská iniciatíva.

Efektívnosť slovenských miestnych referend sme porovnali s efektívnosťou referend v zahraničí. Na porovnanie sme vybrali švajčiarske mesto Zürich, ktoré má asi toľko obyvateľov ako Bratislava – 435 000.³²⁹ Švajčiarske mesto sme si vybrali aj z toho dôvodu, že v tomto prípade nebol problém s vyhľadávaním údajov o referendách. Za posledných 28 rokov sa v meste Zürich uskutočnilo 268 miestnych referend, 298 krajských (kantonálnych) a 265 celoštátnych referend, spolu 831 referend a všetky boli platné.³³⁰

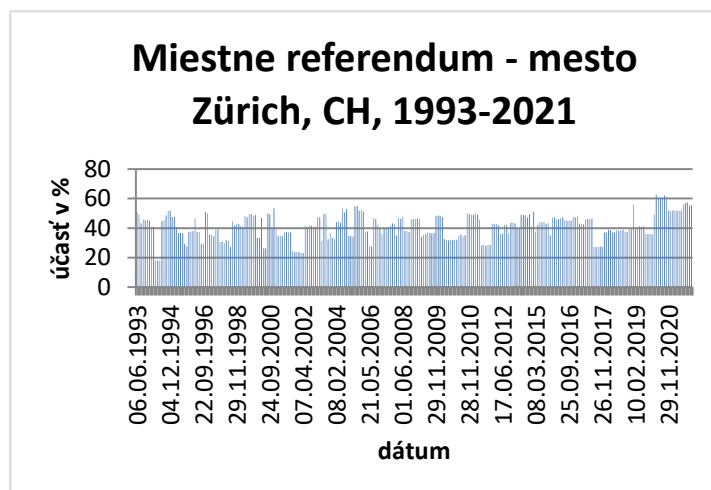
Za to isté obdobie sa v meste Bratislava – 425 000 obyvateľov, v časti Petržalka, ktorá má 103 190 obyvateľov neuskutočnilo žiadne miestne referendum, ani žiadne krajské (VÚC) referendum a 8 celoštátnych referend, z nich však len jedno referendum bolo platné.

Pozreli sme sa aj na štatistiku účasti na referendách, konkrétne na účasť na miestnych referendách v Zürichu.

³²⁹ Zürich: <https://de.wikipedia.org/wiki/Z%C3%BCrich>.

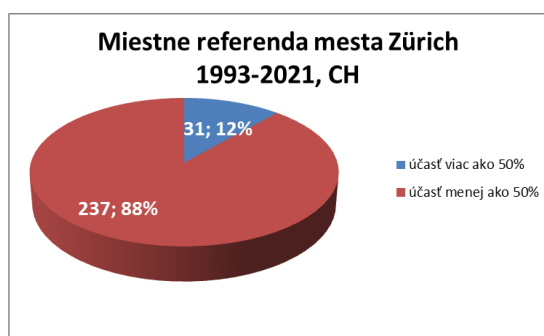
³³⁰ Stadt Zürich, Präsidialdepartement, Abstimmungsdatenbank:

<https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/publikationen-angebote/datenbanken-anwendungen/abstimmungsdatenbank.html>.



Graf 7: Účasť na miestnych referendách v meste Zürich od roku 1993

Všetky miestne referendá v Zürichu od roku 1993 boli platné.³³¹ Ak by však aj v Zürichu mali pre platnosť referenda 50 %-né kvórum účasti oprávnených voličov, platných by bolo len 37 referend, to je len 12 %, teda ešte menej ako na Slovensku.



Graf 8: Podiel viac ako 50 %-tnej účasti na miestnych referendách v Zürichu od roku 1993

Zbieraním údajov sa od roku 2014 venoval Paul Pirovits po tom, ako sme v Občianskom združení Priama demokracia zistili, že takéto údaje nevieme nájsť v žiadnych centralizovaných databázach. Na Slovensku sa vedú len údaje o voľbách v rámci zastupiteľskej demokracie, teda databázy o voľbách do parlamentu a údaje o celoštátnych referendách.

Nemôžeme zaručiť, že sa nám podarilo zaznamenať výsledky všetkých miestnych referend na Slovensku. Vzhľadom na Paulovu dôslednosť, systematickosť a zaujatie pre vec priamej demokracie sme presvedčení, že mu uniklo len málo referend, a možno žiadne, a náš zoznam je s veľkou pravdepodobnosťou úplným zoznamom o miestnych referendách na Slovensku. Samozrejme po upozornení a doložení hodnoverným zdrojom našu databázu radi doplníme o chýbajúce referendum.

Získané údaje o miestnych referendách na Slovensku od roku 1993 až dodnes považujeme za unikátny informačný zdroj, nakoľko obce nemali povinnosť podávať informácie o miestnych referendách žiadnym úradom. Vznikol informačný zdroj, ktorý doteraz na Slovensku neexistoval.

Nami získané údaje o miestnych referendách na Slovensku môžu slúžiť na ďalšie špecializované analýzy k priebehu a k výsledkom miestnych referend za dané obdobie a prispieť k tak potrebným legislatívnym zmenám vedúcim k priamej účasti občanov na rozhodovaní v každodenných veciach verejných vo svojej obci, kraji a krajine, a aby skutočne platilo, že demokracia je vláda ľudu – ľud má posledné slovo.

4. SPOJIŤ REFERENDÁ S OBČIANSKÝMI RADAMI

³³¹ Stadt Zürich, Präsidieldepartement, Abstimmungsdatenbank:
<https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/publikationen-angebote/datenbanken-anwendungen/abstimmungsdatenbank.html>.

Na základě Kongres miestnych a regionálnych orgánov Rady Európy³³² prijal 11. februára 2021 správu, v ktorej bolo toto odporúčanie: „Miestne referendá sú nevyhnutné na meranie vôle občanov v konkrétnych otázkach, ktoré sa priamo týkajú ich každodenného života.“ „K tomu sú nutné účinné smernice pre členské štáty, aby sa mohli zodpovedne využívať miestne referendá v súlade s normami Rady Európy, najmä s Európskou chartou miestnej samosprávy, ako aj s medzinárodnými normami a Best Practices,“ uviedol spravodajca kongresu Vladimir Prebilič zo Slovinska.³³³

Správa vyzýva obce, aby viac využívali Občianske rady³³⁴, v ktorých budú náhodne vybraní (vylosovaním) občania obce a ďalšie podobné nástroje deliberatívnej demokracie s cieľom byť nápomocní občanom pri miestnych referendách, a tým zlepšovať informované rozhodovanie občanov.

5. ZÁVERY

Po analýze údajov z miestnych referend v nami sledovanom období - len 32 % platných referend – sa odpoveď na otázku z názvu tejto konferencie: „Ako zefektívniť priamu účasť obyvateľov na miestnej samospráve v podmienkach inteligentných miest a obcí?“, núka jednoznačná odpoveď: Zrušiť 50 %-tné kvórum účasti na referendách na nulu tak, ako je to vo Švajčiarsku. Organizovanie neplatných referend je plytvaním verejných financií aj plytvaním s časom všetkých zúčastnených. Vysoké kvórum nemotivuje občanov na vyššiu účasť na referendách tak, ako sme to videli pri porovnaní účasti na referendách na Slovensku a v Zürichu.

Na zvýšenie priamej účasti obyvateľov pri riešení problémov miestnej samosprávy aj VÚC odporúčame zníženie percentuálneho počtu podpisov občanov pod petíciou žiadajúcou vypísanie referenda. A to v závislosti od počtu obyvateľov - čím je početnejší územný celok (obec, mesto, kraj), tým nižšie stačí stanoviť požadované percento podpisov na petícii, aby aj v ľudnatejších mestských častiach, mestách, alebo VÚC, mali občania väčšiu možnosť iniciovať referendum. Príklad by sme si mohli zobrať zo spolkovej krajiny Bavorsko, kde sa počty podpisov pri petíciách potrebných na vypísanie miestneho referenda pohybujú od 10 % pri obciach do 10 000 obyvateľov do 3 % pri počte obyvateľov v obci nad 500 000 obyvateľov a u krajského referenda do 100 000 obyvateľov 6%, od 100 001 obyvateľov 5%.^{335,336}

Tretím našim záverom a odporúčaním na zvýšenie priamej účasti obyvateľov na riešení problémov miestnej samosprávy je spojiť miestne referendá s pôsobnosťou občianskych rád.

Štvrtým odporúčaním je zavedenie povinnosti na evidenciu údajov o miestnych referendách centrálnymi úradmi, napríklad Štatistickým úradom.

Na Slovensku funkčnú priamu demokraciu nemáme. Nie je to len náš názor, nie je to odvážne tvrdenie, ale aj názor mnohých akademikov či politikov. Čo treba urobiť, aby tu priama demokracia bola? Bez spolupráce občania - odborníci – politici do nepôjde. Máme za to, že z tejto aj z predchádzajúcej konferencie treba urobiť reflexiu, zhodnúť sa na tom aké návrhy riešení z príspevkov vyplývajú, aby ich bolo možné predložiť ako návrh na zapracovanie do legislatívy. V akom formáte by vypracovanie návrhov prebehlo je vecou dohody. Veľmi efektívny formát sa javí Občianska rada. Vhodná by bola aj spolupráca so švajčiarskymi odborníkmi. Vďaka spolupráci Občianskeho združenia Priama demokracia so Švajčiarskym veľvyslanectvom sa uskutočnila v Bratislave v roku 2018 panelová diskusia s názvom: „Priama demokracia vo Švajčiarsku a na Slovensku – potenciál a výzvy“, aby sa spoločne hľadali riešenia so slovenskými odborníkmi, ap.

Použitá literatúra:

TEKELI, J. – HOFFMANN, M. Zákon o obecnom zriadení : komentár. 1. vyd. Bratislava : Wolters Kluwer, 2014. 773 s. ISBN 978-80-8168-034-2.

PIROVITS, P.: Občianske rady, Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie "Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve" 2020, Právnická fakulta Univerzita Komenského v Bratislave, s. 94 -97.

³³² The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe 2021, Holding referendums at local level : <https://rm.coe.int/rec-459-2021-en-local-referendums-monitoring-committee-rapporteur-vlad/1680a2dfe4>.

³³³ Bürgerentscheide mit Bürgerräten kombinieren (Kombinovať referenda s občianskymi radami): <https://www.buergerrat.de/aktuelles/buergerentscheide-mit-buergerraeten-kombinieren/>.

³³⁴ PIROVITS, P.: Občianske rady, s. 94–97.

³³⁵ Bürgerbegehren Bericht 2020, von Mehr Demokratie e.V. in Kooperation mit dem Institut für Demokratie- und Partizipationsforschung der Bergischen Universität Wuppertal und der Forschungsstelle Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie an der Philipps-Universität Marburg.

strana 11: https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2020-09-28_Bu_rgerbegehrensbericht_Web.pdf

³³⁶ Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern –Wikipedia: https://de.wikipedia.org/wiki/B%C3%BCrgerbegehren_und_B%C3%BCrgerentscheid_in_Bayern.

Kontaktné údaje:

Ing. Paul Pirovits
paul.pirovits@gmail.com
Občianske združenie Priama demokracia
Nám. Hraničiarov 16
851 03 Bratislava
Slovenská republika

Ing. Vladimír Ješko
jesko.vlado@gmail.com
Občianske združenie Priama demokracia
Ševčenkova 6
851 01 Bratislava
Slovenská republika

**AKO ZEFEKTÍVNIŤ PRIAMU ÚČASŤ OBYVATEĽOV NA MIESTNEJ SAMOSPRÁVE V
PODMIENKACH INTELIGENTNÝCH MIEST A OBCÍ**

Príspevky z vedeckej konferencie konanej 19.11.2021 Univerzitou Komenského v Bratislave,
Právnickou fakultou.

Celkový počet strán: 110 s.

Rok vydania: 2021

ISBN 978-80-7160-620-8

EAN 9788071606208