

UNIVERZITA MATEJA BELA V BANSKEJ BYSTRICI

PRÁVNICKÁ FAKULTA

**PARTICIPÁCIA OBYVATEĽOV NA VÝKONE SAMOSPRÁVY
OBCE**

Diplomová práca

dd6bef03-7ab6-44c7-922d-4373f04a9376

Študijný program: Právo

Študijný odbor: Právo

Školiace pracovisko: Katedra správneho práva

Vedúci diplomovej práce: JUDr. Andrea Barancová, PhD.

Banská Bystrica, 2024

Bc. Klaudia Kočajdová

ČESTNÉ VYHLÁSENIE

Čestne prehlasujem, že som predloženú diplomovú prácu vypracovala samostatne na základe zdrojov uvedených v zozname bibliografických odkazov.

Banská Bystrica, 05.02.2024

.....

Klaudia Kočajdová

POĎAKOVANIE

Ďakujem vedúcej diplomovej práce JUDr. Andrei Barancovej, PhD. za odbornú pomoc pri písaní práce.

ABSTRAKT

KOČAJDOVÁ, Klaudia: *Participácia obyvateľov na výkone samosprávy obce* (Diplomová práca). Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici. Právnická fakulta. Katedra správneho práva. Vedúci práce: JUDr. Andrea Barancová, PhD. Stupeň odbornej kvalifikácie: magister (v skratke „Mgr.“). Banská Bystrica, 2024. Rozsah práce: 64 strán.

Diplomová práca na tému „*Participácia obyvateľov na výkone samosprávy obce*“ je zameraná na charakteristiku právneho postavenia obyvateľov obce v obecnom zriadení v podmienkach Slovenskej republiky. Bližšie je pozornosť kladená na vybrané spôsoby participácie na správe obecných záležitostí, ktoré sú dostupné pre obyvateľov obcí. Práca má za cieľ poukázať na nedostatky v právnej úprave týkajúcej sa danej oblasti s dôrazom na uvedenie návrhov, ktoré by mohli pomôcť vylepšiť súčasný právny stav. V práci je využitá najmä analýza, komparatívna metóda spracovania a syntéza.

Kľúčové slová:

Obyvateľ obce. Obecná samospráva. Participácia. Správa vecí verejných.

ABSTRACT

KOČAJDOVÁ, Klaudia: *Participation of residents in the administration of municipal self-government* (Diploma Thesis). Matej Bel University, Banská Bystrica. Faculty of Law. Department of Administrative Law. Thesis supervisor: JUDr. Andrea Barancová, PhD. Degree of professional qualification: Master of Arts (abbreviated „M. A.“). Banská Bystrica, 2024. Scope of work: 64 pages.

The diploma thesis on the topic „*Participation of residents in the administration of municipal self-government*“ is focused on the characteristics of the legal status of the residents of the municipality in the municipal establishment under the conditions of the Slovak Republic. Closer attention is paid to the selected methods of participation in the administration of municipal affairs, which are available to the inhabitants of the municipalities. The aim of the work is to point out the shortcomings in the legislation related to the given area with an emphasis on introducing proposals that could help improve the current legal situation. The work mainly uses analysis, comparative method of processing and synthesis.

Key words:

Resident of the municipality. Municipal self-government. Participation. Administration of public affairs.

OBSAH

ÚVOD.....	7
1 PRÁVNE POSTAVENIE OBYVATEĽOV OBCE	9
1.1 Obyvateľ obce	9
1.2 Práva a povinnosti obyvateľov obce	10
2 VŠEOBECNÁ CHARAKTERISTIKA PARTICIPÁCIE OBYVATEĽOV V OBECNEJ SAMOSPRÁVE.....	13
2.1 Právny základ participácie obyvateľov v obecnej samospráve	15
3 SPÔSOBY PARTICIPÁCIE OBYVATEĽOV V OBECNEJ SAMOSPRÁVE	18
3.1 Základné spôsoby participácie obyvateľov v obecnej samospráve	19
3.1.1 Aktívne a pasívne volebné právo pri voľbách do orgánov samosprávy obcí. 19	
3.1.2 Miestne referendum.....	23
3.1.2.1 Právna úprava organizácie miestneho referenda	25
3.1.2.2 Iniciovanie miestneho referenda petíciou skupiny obyvateľov obce	26
3.1.2.3 Platnosť a účinky miestneho referenda	27
3.1.3 Zhromaždenie obyvateľov obce	30
3.2 Iné spôsoby participácie obyvateľov v obecnej samospráve	38
3.2.1 Účasť na činnosti obecného zastupiteľstva a jeho orgánov	38
3.2.1.2 Účasť na činnosti orgánov obecného zastupiteľstva	44
3.2.3 e-Participácia	45
3.2.4 Participatívne rozpočtovanie	47
ZÁVER.....	52
ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV	55
PRÍLOHY	64

ÚVOD

Personálny substrát obce, ako základnej zložky územnej samosprávy, tvoria jej obyvatelia. Obyvatelia obce sú pôvodní legitímni nositelia moci na úrovni obecnej samosprávy, ktorú delegujú na nimi zvolených zástupcov. Účasť obyvateľov na výkone samosprávy obce preto predstavuje nesporný kardinálny aspekt výkonu samosprávy a je neodmysliteľnou súčasťou fungujúcej demokracie. Právny poriadok Slovenskej republiky umožňuje obyvateľom obce podieľať sa na správe obecných záležitostí prostredníctvom rôznych spôsobov participácie.

V súčasných demokratických štátoch je postavenie nepriamej demokracie de facto dominantnejšie oproti priamej demokracii. Danú skutočnosť vnímame aj na miestnej úrovni, kde obyvatelia nevolia svojich zástupcov s predpokladom, že s nimi budú participovať na výkone samosprávy obce a aj po voľbách zostávajú len v pozícii voličov. Vnímame viacero faktorov, ktoré súčasnú situáciu ovplyvňujú, ako napríklad nechť, nedôvera vo zvolené orgány, vžitá právna tradícia, avšak veľakrát je to len nedostatočná informovanosť o dostupných možnostiach aktívneho zapájania sa do diania v obci. Výber témy bol z časti ovplyvnený aj našou bakalárskou prácou, ktorá sa týkala nakladania s verejným majetkom na úrovni miestnej samosprávy. Dôvodom bola najmä existencia minimálneho povedomia obyvateľov o pravidlách a reálnom spôsobe nakladania s majetkom, ktorý v zásade patrí všetkým obyvateľom obce.

Diplomová práca sa zaoberá otázkou, ako je naše legislatívne prostredie naklonené zapájaniu obyvateľov pri správe verejných vecí na miestnej úrovni. V tejto súvislosti má práca za cieľ poukázať na nedostatky v právnej úprave vybraných spôsobov participácie obyvateľov obce na výkone samosprávy obce. Dôraz je kladený na uvedenie návrhov, ktoré by mohli pomôcť vylepšiť súčasný právny stav a rozšíriť, resp. zefektívniť možnosti obyvateľov obce podieľať sa na výkone obecnej samosprávy.

V rámci práce s legislatívou sme vychádzali najmä zo zákona o obecnom zriadení, pričom dôležitým zdrojom boli práve podrobné komentáre publikované k tomuto zákonu. Témou participácie obyvateľov na miestnej samospráve sa zaoberá pomerne veľké množstvo odbornej literatúry, so zameraním na konkrétne oblasti tejto témy. Čerpali sme preto z príslušných knižných zdrojov, ako aj z odborných článkov zverejnených v elektronických časopisoch a zborníkoch. Uvedené pramene našej práce

boli doplnené judikatúrou, vnútornými predpismi obcí a inými dostupnými zdrojmi uvedenými v zozname bibliografických odkazov.

Pri spracovávaní našej práce sme využívali predovšetkým metódu analýzy a komparácie. Analyzovali sme určené spôsoby participácie obyvateľov obce na výkone samosprávy, pričom využívanie resp. úpravu niektorých inštitútov sme porovnávali vo vybraných obciach. Metóda syntézy bola použitá najmä v samotnom závere, ktorý je zhrnutím podstatného obsahu celej diplomovej práce.

Záverečná práca sa skladá z 3 kapitol. Prvá kapitola s názvom Právne postavenie obyvateľov obce nám jasne vymedzuje, kto má status obyvateľa obce ako nositeľa práv a povinností vo veciach miestnej samosprávy. Kapitola následne v nadväznosti na tému práce stručne vymedzuje práva a povinnosti obyvateľov obce v zmysle zákona o obecnom zriadení. Druhá kapitola sa zaoberá charakteristikou participácie obyvateľov na miestnej samospráve vo všeobecnosti. V ďalšej časti kapitola stanovuje základný právny rámec participácie na miestnej úrovni v zmysle Ústavy Slovenskej republiky a Európskej charty miestnej samosprávy a jej dodatkového protokolu. Najrozsiahlejšia tretia kapitola z nášho pohľadu predstavuje gro celej diplomovej práce a venuje sa pomerne podrobne jednotlivým vybraným participačným nástrojom, ktoré sú dostupné pre obyvateľov obcí. Na účely práce rozlišujeme medzi tzv. základnými a inými spôsobmi participácie obyvateľov na miestnej samospráve. Kritérium pre toto delenie pre nás predstavuje článok 67 Ústavy Slovenskej republiky.

Diplomová práca zvyrazňuje nedostatky jednotlivých spôsobov participácie a predkladá odporúčania, ktoré by mohli pomôcť tieto nedostatky zmierniť, prípadne prekonať.

1 PRÁVNE POSTAVENIE OBYVATEĽOV OBCE

1.1 Obyvateľ obce

Podľa článku 64 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov: „*Obec a vyšší územný celok sú samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt*“.¹ Príslušné znenie Ústavy vyjadruje územný a personálny prvok územnej samosprávy. Územný prvok je zabezpečený tým, že vykonávanie správy verejných záležitostí sa realizuje na vytvorených územných a správnych celkoch. Personálny prvok je zabezpečený tým, že zákon jasne vymedzuje, kto má právne postavenie obyvateľa obce, ako aj obyvateľa vyššieho územného celku. Na základe toho sú presne určené subjekty, ktoré predstavujú nositeľov práv a povinností vo veciach miestnej a regionálnej samosprávy.²

Obec, ako základná zložka územnej samosprávy, predstavuje spoločenstvo osôb, ktoré majú na jej území trvalý pobyt. Personálny základ obce je zákonne vyjadrený v § 3 odseku 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Dané ustanovenie definuje obyvateľa obce ako fyzickú osobu, ktorá má trvalý pobyt na území obce. Právo podieľať sa na výkone samosprávy obce v celom rozsahu sa spája s podmienkou trvalého pobytu na území obce, čím príslušná právna úprava prekonáva štátnoobčiansky princíp. Obyvateľom obce preto môže byť aj občan iného štátu ako Slovenskej republiky za predpokladu, že spĺňa obligatórnu požiadavku trvalého pobytu v obci a to bez ohľadu na charakter a druh trvalého pobytu. Vo vzťahu k občanom Slovenskej republiky sa podrobná právna úprava trvalého pobytu nachádza v ustanovení § 3 zákona č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. Naopak vo vzťahu k cudzincom nachádzame úpravu tohto inštitútu v príslušných ustanoveniach zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Podľa zákona o obecnom zriadení sa rovnocenne môžu podieľať na výkone samosprávy obce aj bezdomovci, za ktorých trvalý pobyt pokladáme priamo obec.³

¹ Pozri čl. 64, Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

² KOŠIČIAROVÁ, S.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár. 1. vydanie. Bratislava : EUKÓDEX, s. r. o., 2018, s. 7.

³ TEKELI, J. – HOFFMANN, M. – TOMÁŠ, L.: Zákon o obecnom zriadení. Komentár. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, s. 125.

Zákon o obecnom zriadení v § 3 odseku 5 určuje subjekty, ktoré majú právo sa podieľať na samospráve obce, avšak sú rozdielne od samotných obyvateľov obce. Ide o subjekty, ktoré sú v obci prihlásené na prechodný pobyt alebo subjekty majúce čestné občianstvo obce. Ďalej ide o subjekty, ktoré vlastnia na území danej obce nehnuteľnosť alebo platia v obci miestnu daň, či miestny poplatok.⁴

1.2 Práva a povinnosti obyvateľov obce

Obyvatelia obce majú právo zúčastňovať sa na samospráve obce tým, že budú aktívne alebo pasívne zapájaní do príslušných rozhodovacích procesov. Za týmto účelom zákon o obecnom zriadení v § 3 stanovuje práva a povinnosti obyvateľa obce. Ide o výpočet demonstratívny, keďže v praxi obyvatelia môžu realizovať ich právo zúčastňovať sa na správe obecných záležitostí aj inými spôsobmi.⁵

V zmysle predmetného ustanovenia patrí obyvateľom obce právo voliť a byť volený do orgánov samosprávy obce. Obyvateľ obce má právo uchádzať sa vo voľbách o hlasy voličov kandidovaním na konkrétnu funkciu. Na druhej strane aktívne volebné právo je základným prvkom reprezentatívnej, nepriamej demokracie a umožňuje delegovanie časti právomoci z obyvateľov obce na volené orgány, t. j. obecné zastupiteľstvo a starostu. Pre moderné a demokratické štáty je typické, že práve nepriama demokracia predstavuje primárny spôsob uskutočňovania práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných. Zákon o obecnom zriadení ďalej stanovuje práva obyvateľov obce, ktoré predstavujú inštitúty priamej demokracie. Priama demokracia predstavuje v praxi len doplnenie tej nepriamej, avšak de iure môžeme konštatovať, že sa jedná o rovnocenné formy výkonu samosprávy obce. Dôležitým nástrojom priamej demokracie je miestne referendum, na ktorom majú obyvatelia právo hlasovať o otázke zásadného významu týkajúcej sa života obce. Obmedzenia, resp. pravidlá výkonu volebného práva a práva hlasovať v rámci miestneho referenda sú vyjadrené v zákone č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Obyvatelia obce majú taktiež právo

⁴ KRÁĽOVÁ, V.: Účasť verejnosti na zasadnutí obecného zastupiteľstva počas pandémie COVID-19. In *Obecné zriadenie – interpretácia kompetencií. Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie 9. 11. 2021* [online]. Dostupné na internete: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2021/fvs/obecne-zriadenie-interpretacia-kompetencii.pdf> [cit. 2023-15-09]. s. 261.

⁵ Pozri § 3, z. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

zúčastňovať sa na zhromaždeniach obyvateľov obce, kde majú možnosť prezentovať svoj názor.⁶ Ďalšie významné právo predstavuje možnosť účasti na zasadnutiach obecného zastupiteľstva vychádzajúc z faktu, že rokovania sú v zásade verejné. Toto právo umožňuje bezprostrednú kontrolu zvolených zástupcov obyvateľmi. Posledné nástroje priamej demokracie podľa príslušného demonštratívneho výpočtu sú vyjadrené v § 3 odsek 2 písmeno d) a to právom každého obyvateľa obracať sa so svojimi podnetmi a sťažnosťami na orgány obce. Dané ustanovenie v spojení s článkom 27 Ústavy Slovenskej republiky hovorí o právnych prostriedkoch, ktoré sú formou verejnej kontroly fungovania obecnej samosprávy. Zaraďujeme sem sťažnosti, petície a rôzne žiadosti predovšetkým však žiadosti o sprístupnenie informácií.⁷

Zákonodarca subjektom podľa § 3 odseku 5 zákona o obecnom zriadení nepriznáva tie najvýznamnejšie spôsoby účasti na samospráve obce. Konkrétne ide o možnosť voliť a byť volený do orgánov samosprávy obce, ako aj o možnosť hlasovať o dôležitých otázkach života a rozvoja obce prostredníctvom inštitútu miestneho referenda. Ich právo podieľať sa na samospráve obce má preto menší rozsah v porovnaní s osobami, ktoré majú status obyvateľa obce.⁸

Všeobecný rámec povinností obyvateľa obce je vyjadrený v § 3 odsek 3 zákona o obecnom zriadení. Generálna klauzula stanovuje, že v prvom rade sa obyvateľ obce podieľa na rozvoji a zveľaďovaní obce a poskytuje pomoc jej orgánom. Na generálnu klauzulu nadväzujú jednotlivé osobitné povinnosti. Obyvateľ obce je napríklad povinný v záujme jeho obce vykonávať menšie obecné služby za cieľom zlepšenia podmienok a kvality života v obci. Ako ďalšie príklady môžeme uviesť povinnosť obyvateľa obce podieľať sa na ochrane, zveľaďovaní životného prostredia a napomáhať udržiavať poriadok v obci. Z predmetného ustanovenia nie je zrejмый konkrétny právny obsah určených povinností.⁹ Odborný komentár príslušného ustanovenia konštatuje, že uvedené povinnosti sú „*formulované pomerne abstraktne a majú viac-menej vyvolať u obyvateľa obce pocit spolupatričnosti k obci ako takej. Prípadnú vynútiteľnosť týchto*

⁶ Tamtiež.

⁷ TEKELI, J. – HOFFMANN, M. – TOMÁŠ, L.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár. 2. vydanie.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, s. 128 – 129.

⁸ Pozri § 3 ods. 7, z. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

⁹ TEKELI, J. – HOFFMANN, M. – TOMÁŠ, L.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár. 2. vydanie.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, s. 140.

povinností musia zabezpečiť osobitné predpisy (napr. zákon o ochrane pred povodňami).“¹⁰

¹⁰ FRANZENOVÁ, D. a kol.: *Dobry deň, samospráva! 2018 – 2022 Príručka pre volených predstaviteľov miest a obcí*. Združenie miest a obcí Slovenska, 2018 [online]. Dostupné na internete: https://www.zmos.sk/download_file_f.php?id=1174038 [cit. 2024-26-01]. s. 21.

2 VŠEOBECNÁ CHARAKTERISTIKA PARTICIPÁCIE OBYVATEĽOV V OBECNEJ SAMOSPRÁVE

Pojem participácia vo všeobecnosti predstavuje účasť, spoluúčasť, zúčastňovanie sa na niečom. Participácia má široký spoločenský, politický a občiansky rozmer. V kontexte našej témy vnímame participáciu ako zúčastňovanie sa obyvateľov obce na obecnej samospráve v tom najširšom zmysle. Participácia umožňujúca účasť obyvateľov obce prípadne širšej verejnosti zabezpečuje to, že sa rozhodovacie procesy stávajú transparentnejšími a efektívnejšími. Prostredníctvom participácie sa obyvatelia obce stávajú „spolumajiteľmi“ rozhodnutí, ktoré ovplyvňujú aj ich život.¹¹

Pri výkone samosprávy obce zákonodarca vychádza z predpokladu, že na výkone samosprávy sa aktívne zúčastňujú aj obyvatelia obce. O tom, či vôbec a v akej miere sa budú môcť zapájať do diania v obci nad základný Ústavou a zákonom stanovený rámec rozhodujú predstavitelia obce. Je preto veľmi dôležité, aký postoj majú zvolení predstavitelia obce k participácii. V praxi sa veľakrát stretávame s tým, že participácia je vnímaná negatívne a predstavuje určité ohrozenie straty moci. V prvom rade je v tomto kontexte nutné upriamiť pozornosť na princíp suverenity ľudu, ktorý hovorí o tom, že štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú priamo, alebo prostredníctvom nimi zvolených zástupcov.¹² V súlade s princípom suverenity ľudu vnímame analógiu v tom, že práve obyvatelia obce sú originárnym zdrojom moci na úrovni obecnej samosprávy. Prostredníctvom volieb dochádza iba k prepožičaniu moci zvoleným zástupcom a nie k vzdaniu sa moci. V súčasných podmienkach je úplne legitímne, že zvolení zástupcovia na miestnej úrovni budú vládnuť spôsobom, kde obyvatelia obce na ich vládnutí aktívne participujú.

Čím viac sa obyvatelia spolupodieľajú na jednotlivých procesoch a následných rozhodnutiach obce, tým sa zvyšuje predpoklad, že s danými výsledkami budú spokojní. Práve predchádzanie vzniku potenciálnych konfliktov v obci je veľkou výhodou zapájania obyvateľov do správy obecných záležitostí. Za cieľom dosiahnutia tohto účelu je potrebné, aby v celom procese rozhodovania boli obyvatelia náležite informovaní o jednotlivých krokoch a disponovali reálnou možnosťou ovplyvniť výsledné

¹¹ PIROŠÍK, V.: *Participácia v samospráve (Nástroj protikorupčnej politiky)*. Bratislava : Transparency International Slovensko, 2005 [online]. Dostupné na internete: <https://transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/participacia.pdf> [cit. 2024-26-01]. s. 13.

¹² BALOG, B., TITLOVÁ, M., FAKLA, M.: *Amnestie a milosti*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2019, s. 88 – 89.

rozhodnutie. V prvom rade je však potrebné, aby obec využívala participáciu ešte pred prijatím samotného rozhodnutia. V praxi sa môžeme stretnúť s postupom predstaviteľov obce, ktorý spočíva v tom, že najskôr rozhodnutie prijmu bez zapojenia akejkoľvek verejnosti a až následne sa snažia získať podporu k tomuto rozhodnutiu.¹³ Ďalšou významnou výhodou participácie je, že znižuje priestor pre korupčné správanie a klientelizmus, keďže rozhodovacie procesy sú transparentnejšie.

Participácia by mala byť najjednoduchšia a najprirodzenejšia práve na miestnej úrovni. Dané tvrdenie vychádza zo skutočnosti, že práve na tejto úrovni môžeme vnímať najmenšiu vzdialenosť medzi politicko-administratívnymi autoritami a obyvateľmi obce. Pri zapájaní obyvateľov do diania v obci môžeme rozlišovať tri úrovne.

V prvom stupni hovoríme čisto len o informovaní, ktoré spočíva v jednosmernej komunikácii od zástupcov obce k jej obyvateľom. Participácia musí byť vykonávaná na báze kvalitných podkladových informácií smerujúcich k obyvateľom. Príkladom prvého stupňa môžu byť rôzne príručky, stanoviská a správy, či už v online podobe na webovom sídle obce alebo v miestnej tlači.

Druhou úrovňou je konzultovanie, v rámci ktorého obyvateľa už poskytujú spätnú väzbu, podnety a názory zástupcom obce. Ide napríklad o prieskum verejnej mienky v konkrétnej obci.

Posledný stupeň predstavuje aktívnu účasť obyvateľov na výkone samosprávy obce, vďaka ktorej vzniká obojsmerný vzťah v podobe partnerstva. Vhodným príkladom tohto stupňa je práve participatívne plánovanie. Obyvatelia majú v zásade právo na všetky tieto tri úrovne. Prirodzene však platí, že čím vyššia úroveň zapojenia, tým sa zvyšuje náročnosť participatívneho procesu, ale na druhej strane narastá vplyv obyvateľov.¹⁴

¹³ MIKOVÁ, Karolína - PAULINIOVÁ, Zora. 2001. *Občianska participácia*. Bratislava : PDCS, 2001. s. 9 – 10.

¹⁴ PLICHTOVÁ, J. – ŠESTÁKOVÁ, A. a kol.: *Slovník základných pojmov participácie občanov a verejnosti v kontexte demokracie* : Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky/Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti [online]. Dostupné na internete: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/2020/publikacie/parti_slovník_web.pdf [cit. 2024-26-01]. s. 221.

2.1 Právny základ participácie obyvateľov v obecnej samospráve

Účasť obyvateľov na výkone samosprávy obce je podmienená vytvorením priestoru pre participáciu na legislatívnej úrovni. Na strane druhej je ovplyvnená samotnou aktivitou obyvateľov a dobrovoľným vytváraním priestoru pre participáciu predstaviteľmi obce nad rámec zákona.

Právny základ participácie sa nachádza priamo v Ústave Slovenskej republiky a v širšom kontexte nadväzuje na ústavne vyjadrený princíp suverenity ľudu ako aj na skutočnosť, že Slovenská republika je právny a demokratický štát. V zmysle článku 30 odsek 1 Ústavy Slovenskej republiky majú všetci občania právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí a to priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Právo občanov na správu vecí verejných patrí medzi základné práva a slobody, konkrétne medzi politické práva. *„Realizáciu tohto ústavného práva umožňuje taká organizácia a právne usporiadanie územnej samosprávy, ktorá vytvára predpoklady pre všetkých obyvateľov obce zúčastňovať sa na jej správe a bezprostredne rozhodovať o verejných záležitostiach obecného významu na základe priameho a konkrétneho prejavu vôle všetkých obyvateľov alebo určitej skupiny obyvateľov obce. Toto právo má obligatórny charakter, pretože podľa čl. 12 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky sa základné práva a slobody zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým.“*¹⁵ Participatívny charakter majú aj ďalšie články v druhej hlave Ústavy Slovenskej republiky. Konkrétne v článkoch 26 až 29 nachádzame právo na informácie spolu s petičným, zhromažďovacím a združovacím právom. Články 44 a 45 vyjadrujú, že všetci majú právo na priaznivé životné prostredie a včasné, úplné informácie o stave životného prostredia, ako aj o príčinách a následkoch tohto stavu.¹⁶

V štvrtej hlave Ústavy Slovenskej republiky je úprava územnej samosprávy. V príslušných článkoch nachádzajú svoje ústavné vyjadrenie významné 3 spôsoby účasti na výkone samosprávy obce, ktorým sa v ďalšej kapitole jednotlivo venujeme. Konkrétne sú to aktívne a pasívne volebné právo pri voľbách do orgánov samosprávy obcí, miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov obce.

¹⁵ Z judikatúry: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 15 júna 1994, sp. zn. I. ÚS 76/93

¹⁶ PIROŠÍK, V.: *Participácia v samospráve (Nástroj protikorupčnej politiky)*. Bratislava : Transparency International Slovensko, 2005 [online]. Dostupné na internete: <https://transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/participacia.pdf> [cit. 2024-26-01]. s. 33.

Slovenský právny poriadok vytvára priestor pre participáciu na výkone obecnej samosprávy vo viacerých právnych prepisoch. Hlavný zákon, o ktorý sa v práci opierame je zákon o obecnom zriadení. Právny poriadok však pozná celý súbor ďalších zákonov upravujúcich jednotlivé formy participácie obyvateľov, respektíve verejnosti na výkone samosprávy obce. Ako príklad si dovoľíme uviesť už spomínaný zákon o podmienkach výkonu volebného práva, zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve a zákon č. 09/2010 Z. z. o sťažnostiach.

Osobitne by sme však chceli krátko poukázať na zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov alebo inak nazývaný zákon o slobode informácií. Uvedený zákon sa významným spôsobom dotýka obce ako tzv. povinnej osoby. Zákon je stavaný na princípe „čo nie je tajné, je verejné“, z ktorého vyplýva, že ak právny predpis so silou zákona výslovne nestanovuje inak, obec musí poskytnúť dotknutú informáciu.¹⁷ Zákon o slobode informácií pozná dve základné podoby poskytovania informácií. V prvom rade hovoríme o povinnom sprístupňovaní informácii obcou na základe konkrétnej žiadosti o informáciu. V druhom rade ide o povinné zverejňovanie, ktoré musí obec zabezpečovať v zákonom rozsahu. Ide o vytvorenie prístupu neobmedzenému okruhu subjektov k určeným informáciám, predovšetkým prostredníctvom internetu alebo úradnej tabule po dobu 24 hodín denne.¹⁸

Z nadnárodnej právnej úpravy si dovoľíme vyzdvihnúť Európsku chartu miestnej samosprávy z 15.10.1985 (ďalej len „charta“). Slovenská republika tento dokument podpísala dňa 23.2.1999 a platnosť u nás nadobudol 1.6.2000.¹⁹ V preambule charty je vyjadrený demokratický princíp spočívajúci v práve občanov podieľať sa na riadení verejných vecí, s dôrazom na možnosť uplatnenia tohto práva na miestnej úrovni.²⁰ Následne článok 3 odsek 2 charty stanovuje, že miestna samospráva sa vykonáva len

¹⁷ BRIESTENSKÝ, L. a kol.: *Miestna samospráva – základné princípy fungovania III.* : Asociácia vzdelávania samosprávy, 2018. s. 209.

¹⁸ GALANDA, M. a kol.: *Zorientuj sa v samospráve* : ZMOS, 2020 [online]. Dostupné na internete: <https://www.zomos.sk/wp-content/uploads/publikacie/Zorientuj-sa-v-samosprave.pdf> . ISBN 978-80-971402-2-9 [cit. 2024-30-01]. s. 86.

¹⁹ *Európska charta miestnej samosprávy* [online]. minv.sk. Dostupné na internete: <https://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy> [cit. 2024-30-01].

²⁰ *Európska charta miestnej samosprávy* : Kongres miestnych a regionálnych samospráv Rady Európy, 2021 [online]. coe.int. Dostupné na internete: <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-svk-a6/1680a18f46> [cit. 2024-30-01]. s. 11.

demokraticky konštituovanými orgánmi, čím však nie je dotknutá možnosť zákonného uplatňovania rôznych foriem priamej demokracie.²¹

Charta sa priamo nevenuje účasti obyvateľov na miestnej samospráve, tu však môžeme poukázať na Dodatkový protokol k Európskej charte miestnej samosprávy o práve zúčastňovať sa na záležitostiach miestneho orgánu z 16.11.2009 (ďalej len „dodatkový protokol“). Dodatkový protokol sa bližšie zaoberá právom zúčastňovať sa na záležitostiach miestnych orgánov a opatreniami umožňujúcimi toto právo uplatniť.²² Štáty, ktoré sú signatármi dodatkového protokolu garantujú právo zúčastňovať sa na záležitostiach miestneho orgánu každému, kto spadá pod ich jurisdikciu. Dodatkový protokol zdôrazňuje význam priamej demokracie v súvislosti s výkonom miestnej samosprávy. Slovenská republika však dodnes nie je jeho signatárom.²³ Z pohľadu dôležitosti tejto témy u nás, by sme považovali za prínosné prijatie dodatkového protokolu aj Slovenskou republikou.

²¹ Tamtiež s. 43 – 44.

²² Tamtiež s. 27 – 28.

²³ *Chart of signatures and ratifications of Treaty 207 - Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority (CETS No. 207)* [online]. coe.int. Dostupné na internete: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=207> [cit. 2024-30-01].

3 SPÔSOBY PARTICIPÁCIE OBYVATEĽOV V OBEČNEJ SAMOSPRÁVE

V teórii môžeme participáciu klasifikovať z rôznych hľadísk, či už je to napríklad delenie participácie na priamu a nepriamu podľa toho, či sa na správe obecných záležitostí obyvatelia podieľajú prostredníctvom nimi zvolených zástupcov alebo osobne. Ďalším príkladom môže byť delenie na riadenú a spontánnu participáciu podľa kritéria, či iniciatíva smeruje „zhora nadol“ alebo naopak. Na účely práce sa opierame o delenie na základné a iné spôsoby participácie obyvateľov v obecnej samospráve. Kritérium tohto delenia vychádza z článku 67 odsek 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Možnosti výkonu obecnej samosprávy obyvateľmi po voľbách nie sú vyčerpané miestnym referendom a zhromaždením obyvateľov obce. Okrem týchto základných nástrojov participácie majú obyvatelia celý súbor iných foriem uskutočňovania samosprávy obce. Prvky klasickej priamej demokracie v podobe referenda a zhromaždenia dopĺňajú sťažnosti a petičné právo, ktoré zároveň predstavujú kontrolné mechanizmy verejnosti prostredníctvom, ktorých sa môžu obyvatelia domáhať napríklad riešenia určitého nedostatku v ich obci. Ďalší spôsob vyplývajúci zo zákona o obecnom zriadení je podieľanie sa na činnosti obecného zastupiteľstva a jeho orgánov. Sem spadá napríklad zúčastnenie sa zasadnutia obecného zastupiteľstva alebo jeho orgánov, členstvo v komisiách obecného zastupiteľstva a vyjadrovanie sa k podkladom, o ktorých zastupiteľstvo rozhoduje. Tieto spôsoby podieľania sa na činnosti a rozhodovaní príslušných orgánov obyvateľmi predstavujú elementárnu súčasť princípu demokracie na úrovni obce.²⁴ Nástroje klasickej demokracie sú vplyvom pokroku spoločnosti dopĺňané možnosťou participácie rôznymi spôsobmi aj v elektronickej podobe. Jedna z novších demokratických inovácií v podobe participatívneho rozpočtovania umožňuje obyvateľom priamo sa zapojiť do rozhodovania o prerozdelení určenej časti verejných zdrojov. Možnosti participácie však vyššie uvedenými spôsobmi bezpochyby vyčerpané nie sú a môžeme ich vidieť aj v ďalších oblastiach ako napríklad participatívne plánovanie a podobne.

²⁴ KRÁĽOVÁ, V.: Účasť verejnosti na zasadnutí obecného zastupiteľstva počas pandémie COVID-19. In *Obecné zriadenie – interpretácia kompetencií. Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie 9. 11. 2021*. [online]. Dostupné na internete: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2021/fvs/obecne-zriadenie-interpretacia-kompetencii.pdf> [cit. 2023-15-09]. s. 258.

3.1 Základné spôsoby participácie obyvateľov v obecnej samospráve

3.1.1 Aktívne a pasívne volebné právo pri voľbách do orgánov samosprávy obcí

Inštitút volieb predstavuje jednu zo základných zložiek nepriamej alebo inak zvanej zastupiteľskej demokracie. Prostredníctvom volieb dochádza k legitímnemu prechodu moci na určité časové obdobie z jeho pôvodného nositeľa na volených zástupcov. K hlavným princípom volebného práva patrí všeobecnosť, rovnosť, priamosť, tajné hlasovanie, princíp slobodných volieb a v neposlednom rade princíp periodicity volieb. Na jednej strane nám volebné právo predstavuje jedno z najdôležitejších politických práv, ktoré garantuje samotná Ústava Slovenskej republiky. Na strane druhej ide o právom upravený proces vytvárania zastupiteľských orgánov na základe rozhodnutia oprávnených voličov.

Predmetom volieb do orgánov samosprávy obcí je obsadenie dvoch volených orgánov, a to starostu a obecného zastupiteľstva. Základ príslušnej právnej úpravy sa nachádza v článku 30 a 69 Ústavy Slovenskej republiky. Následne právnu úpravu dopĺňa zákon o podmienkach výkonu volebného práva, ktorý nesie inak pomenovanie volebný kódex. Volebný kódex upravuje všeobecne volebné právo vo svojej prvej časti pre všetky voľby. Následne sú v samostatných častiach ustanovenia, ktoré sa venujú voľbám jednotlivých orgánov na konkrétnych úrovniach.

Prax ukazuje, že volebná účasť je pri jednotlivých voľbách rozdielna. Osobitosťou volieb do orgánov miestneho ako aj regionálneho stupňa samosprávy konaných v roku 2022 bolo, že išlo o takzvané „spojené voľby“. Podstatou spojených volieb bolo, že ich priebeh bol ohraničený jedným volebným dňom. Výsledkom spojených volieb bolo zvýšenie volebnej účasti v regionálnych voľbách. Avšak na druhej strane pri komunálnych voľbách oproti predchádzajúcim výsledkom evidujeme naopak pokles volebnej účasti.²⁵

Voľby do orgánov samosprávy obcí spĺňajú viaceré funkcie. V prvom rade sa prostredníctvom volieb môžu občania podieľať na správe vecí verejných. Do úvahy

²⁵ DZUREKOVÁ, K. – MACHYNIÁK, J.: Spojené komunálne a regionálne voľby v roku 2022. In *PUBLICITY 2022 I. Komunálne a regionálne voľby 2022. 2023* [online]. Dostupné na internete: <https://fsvucm.sk/wp-content/uploads/2023/12/PUBLICITY-2022-I-Komunalne-a-regionalne-volby-2022.pdf#page=9> [cit. 2023-01-10]. s. 35.

prichádza využitie aktívneho volebného práva v podobe volenia svojich zástupcov alebo aj toho pasívneho, prostredníctvom uchádzania sa o hlasy voličov kandidovaním na konkrétnu funkciu. Voľby odzrkadľujú a vyjadrujú rozloženie politických síl a záujmov miestnej komunity. Z pohľadu volieb ako pravidelne sa opakujúceho procesu sú voľby nástrojom, ktorý chráni spoločnosť pred svojvôľou zvolených nositeľov moci. Zvolení zástupcovia obce by mali dbať na záujmy svojich obyvateľov, pretože ak majú záujem na riadení obce aj v budúcnosti tak v zásade potrebujú podporu v nasledujúcich voľbách. Z iného pohľadu voľby zabezpečujú stabilitu a akcieschopnosť starostu a obecného zastupiteľstva.²⁶

Aktívne volebné právo

Aktívne volebné právo predstavuje právo voliť do orgánov samosprávy obce. Obyvatelia obce odovzdaním hlasov vo voľbách dávajú podstatný rozsah svojho práva na výkon obecnej samosprávy zvoleným zástupcom a to na obdobie štyroch rokov. Podľa volebného kódexu pasívnym volebným právom disponuje obyvateľ obce, ktorý dovŕšil 18 rok života a zároveň má v príslušnej obci trvalý pobyt.²⁷ Vo všeobecnosti platí, že *„prekážkou práva voliť je zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany verejného zdravia, ak osobitný zákon v čase pandémie neustanoví inak.“*²⁸ Pri podmienkach výkonu volebného práva vnímame vekový cenzus uvedený stanovením minimálnej vekovej hranice a cenzus trvalého pobytu, pričom absentuje cenzus štátneho občianstva.

Vekového cenzu ako podmienky práva voliť sa zastáva Európsky súd pre ľudské práva vo svojej judikatúre. Európsky súd pre ľudské práva poukazuje, že stanovením minimálneho veku voliča sa zabezpečuje vyspelosť osôb zúčastňujúcich sa volebného procesu v súlade s článkom 3 Dodatkového protokolu. Stanovenie minimálnej vekovej hranice ako podmienky výkonu volebného práva ďalej obhajuje aj Benátska komisia v Kódexe dobrej praxe vo volebných veciach, ktorá vníma takúto podmienku ako nutnosť a nielen možnosť.²⁹ V súčasnosti je aktuálna téma znižovania vekového cenzu na 16

²⁶ PALÚŠ, I.: Volebná demokracia na obecnej úrovni a (niektoré) nelogickosti s ňou súvisiace. In *PUBLICITY 2022 I. Komunálne a regionálne voľby 2022. 2023* [online]. Dostupné na internete: <https://fsvucm.sk/wp-content/uploads/2023/12/PUBLICITY-2022-I-Komunalne-a-regionalne-volby-2022.pdf#page=9> [cit. 2023-01-10]. s. 148.

²⁷ Pozri § 163, z. č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

²⁸ Tamtiež § 4.

²⁹ FOGAŠOVÁ, F.: Vekový cenzus ako podmienka výkonu aktívneho volebného práva. In *Teória a prax verejnej správy Recenzovaný zborník príspevkov z 8. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie*

rokov s poukazom na prax jednotlivých štátov ako napríklad Rakúsko, Nemecko alebo Estónsko.³⁰ Ako pozitívum by sa dala vnímať najmä snaha o zvýšenie volebnej účasti, podporenie participácie vo voľbách mladých ľudí, s čím je spojené aj možné zníženie pasivity a ľahostajnosti k budúcemu sa podieľaniu na správe vecí verejných. Na druhej strane však stoja fakty o neurologickom vývoji mozgu, ktorý vo veku mladšom ako 18 rokov ešte stále dozrieva.³¹ V súčasnosti považujeme vekový cenzus aktívneho volebného práva stanovený slovenskou právnou úpravou za ideálny aj s pohľadom na to, že dovŕšenie vekovej hranice 18 rokov je podmienkou pre dosiahnutie plnoletosti podľa Občianskeho zákonníka.

Otázka prihlasovania občanov na trvalý pobyt v súvislosti voľbami do orgánov samosprávy obcí bola v minulosti predmetom konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. Predmetom konania bola aktivita kandidátov na volené funkcie orgánov samosprávy obce, ktorá spočívala v prihlasovaní osôb na trvalý pobyt v obci pred voľbami tak, aby následne mohli v danej obci voliť. Išlo o fyzické osoby, ktoré trvalo žili mimo územia danej obce a teda nepredstavovali a v zásade ani nechceli predstavovať súčasť miestnej komunity (obyvateľov obce). Ústavný súd podotkol, že dané konanie treba posudzovať veľmi negatívne najmä, vtedy ak by daným fyzickým osobám bola prisľúbená určitá protihodnota. Vo svojom rozhodnutí Ústavný súd konštatoval, že konanie príslušných kandidátov predstavovalo zneužitie príslušnej právnej úpravy hlásenia trvalého pobytu občanov. Išlo o konanie o sťažnosti pre namietanú neústavnosť a nezákonnosť volieb do orgánov obce. Výsledkom konania bolo vyhlásenie daných volieb za neplatné.³² Ústavný súd v ďalšom uznesení konštatoval, kedy je prihlasovanie sa na trvalý pobyt pri voľbách do orgánov samosprávy obcí predmetom konania vo volebných veciach. V zásade musia byť kumulatívne splnené tri podmienky, pričom Ústavný súd samozrejme navyše hodnotí aj všetky špecifiká konkrétneho prípadu. Musí dôjsť k prihláseniu sa na trvalý pobyt

doktorandov 2023 [online]. Dostupné na internete: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2023/fvs/teoria-a-prax-verejnej-spravy-2023.pdf> [cit. 2023-01-10]. s. 26.

³⁰ Tamtiež s. 28.

³¹ Tamtiež s. 27.

³² Z judikatúry: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 26. novembra 2008, sp. zn. PL. ÚS 110/07-144

značného počtu obyvateľov bezprostredne pred uskutočnením volieb a bez preukázania väzby na danú obec.³³

Pasívne volebné právo

Pasívne volebné právo predstavuje právo byť volený ako poslanec do obecného zastupiteľstva alebo do funkcie starostu. Podľa volebného kódexu môže byť za poslanca obecného zastupiteľstva zvolený obyvateľ obce, pričom platí podmienka, že musí mať trvalý pobyt práve v obci, v ktorej kandiduje. Z hľadiska minimálnej vekovej hranice je stanovené obmedzenie tým, že daný kandidát musí najneskôr v deň volieb dovŕšiť 18 rokov veku.³⁴ Za starostu môže kandidovať taktiež len obyvateľ obce, ktorý má trvalý pobyt v obci, v ktorej kandiduje. Pri funkcii starostu je však vekový cenzus zvýšený na dovŕšenie 25 roku života v deň volieb.³⁵ Volebný kódex okrem iného upravuje aj všeobecné prekážky pasívneho volebného práva. Medzi prekážky patrí výkon trestu odňatia slobody, pozbavenie spôsobilosti na právne úkony a v prípade ak odsúdenie nebolo zahladené, tak prekážku predstavuje aj právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin.³⁶ O osobitnom obmedzení pasívneho volebného práva môžeme hovoriť v prípade nezávislých kandidátov v porovnaní s kandidátmi nominovaných politickou stranou.³⁷

V minulosti zákonodarca zaviedol do právnej úpravy pasívneho volebného práva na funkciu starostu obce vzdelanostný cenzus v podobe stanovenia minimálneho stupňa dosiahnutého vzdelania. Konkrétne malo ísť o dosiahnutie minimálne stredoškolského vzdelania. Dané ustanovenie bolo predmetom konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky, v ktorom bolo zdôraznené, že medzi dosiahnutým stupňom vzdelania a riadnym výkonom funkcie starostu obce a dodržiavaním právneho poriadku nie je žiadny priamy vzťah. Ústavný súd vo svojom náleze ďalej konštatoval, že dané obmedzenie „*predstavuje ústavne neprípustný spôsob obmedzenia práva zúčastňovať sa*

³³ Z judikatúry: Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 18. februára 2015, sp. zn. PL. ÚS 68/2014-127

³⁴ Pozri § 164, z. č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

³⁵ Tamtiež § 165.

³⁶ Tamtiež § 6.

³⁷ BARDOVIČ, J.: Voľby do orgánov miestnej samosprávy a uplatňované volebné systémy. In *Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky. UCM v Trnave 2019*. [online]. Dostupné na internete: https://fsvucm.sk/wp-content/uploads/2023/01/komunalna-samosprava_kolektiv-autorov.pdf#page=101 [cit. 2023-01-10]. s. 106.

na správe verejných vecí a princípu všeobecnosti volieb, ako aj práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok.“³⁸

3.1.2 Miestne referendum

Ústava Slovenskej republiky v článku 67 odsek 1 zaraďuje miestne referendum medzi formy uskutočňovania územnej samosprávy. Konkrétne tento inštitút predstavuje základný participačný nástroj, prostredníctvom ktorého sa obyvatelia obce môžu priamo zúčastňovať na správe obecných záležitostí.

V zmysle zákona o obecnom zriadení za účelom zúčastnenia sa na samospráve obce majú obyvatelia právo hlasovať o otázkach zásadného významu, týkajúcich sa života a rozvoja obce prostredníctvom miestneho referenda. Podľa volebného kódexu právom hlasovať v miestnom referende disponuje obyvateľ obce, ktorý dovŕšil 18 rok života a zároveň má v príslušnej obci trvalý pobyt tzv. oprávnený volič. Stretávame sa tu s obdobou podmienok možnosti výkonu tohto práva ako v prípade výkonu aktívneho volebného práva pri voľbách do orgánov samosprávy obcí. Zatiaľ, čo pri voľbách obyvatelia udeľujú svoj hlas a tým rozhodujú, kto bude „vládnuť“, pri inštitúte referenda sú vyzývaní, aby priamo svojím hlasom rozhodovali o určitej otázke výberom z dvoch možností áno alebo nie.

Miestne referendum ako kľúčová forma priamej demokracie na miestnej úrovni je bližšie upravená v rámci § 11a zákona o obecnom zriadení. Zákon o obecnom zriadení v rámci svojich ustanovení upravuje:

- obligatórne a fakultatívne vyhlásenie miestneho referenda obecným zastupiteľstvom,
- lehotu v rámci ktorej sa má miestne referendum uskutočniť,
- povinnosť obecného zastupiteľstva zriaďiť komisiu pre miestne referendum na hlasovanie a sčítavanie hlasov, ako aj určiť lehotu na jej prvé zasadnutie,
- povinnosť obce zverejniť oznámenie o vyhlásení miestneho referenda na úradnej tabuli obce a jej internetovej stránke v stanovenej lehote,
- platnosť a spôsob vyhlásenia výsledkov miestneho referenda³⁹,

³⁸ Z judikatúry: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 22. marca 2017, sp. zn. PL. ÚS 18/2014-97

³⁹ Pozri § 11a, z. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

- povinnosť obce upraviť podrobnosti o organizácii miestneho referenda v rámci všeobecne záväzného nariadenia.⁴⁰

Príslušná zákonná úprava je považovaná za príliš všeobecnú, nejednoznačnú a celkovo nedostatočnú, keďže nevytvára podmienky na praktické a efektívne využitie tohto nástroja priamej demokracie v reálnom živote obecných samospráv. Nedostatočnú zákonnú úpravu tohto participatívneho nástroja konštatoval aj Ústavný súd Slovenskej republiky. Vo svojom rozhodnutí stanovil, že regulačná konkretizácia inštitútov priamej demokracie v miestnej samospráve (miestne referendum, zhromaždenie obyvateľov obce) v zákone o obecnom zriadení je nedôsledná a chýba jej náležitá realizačná „koncovka“.⁴¹ V tomto smere by mohla byť vhodným príkladom pre Slovensko úprava miestneho referenda v Českej republike. V podmienkach Českej republiky nie je síce miestne referendum priamo ústavne zakotvené, avšak nachádza svoju podrobnú právnu úpravu v samostatnom zákone. Vo všeobecnosti, keď porovnáme našu právnu úpravu miestneho referenda a úpravu v krajinách V4, napriek existujúcim odlišnostiam, prichádzame k záveru, že v Poľsku, Česku a Maďarsku je lepšie a precíznejšie prepracovaná.⁴²

Za jednu z problémových oblastí je opakovane označovaná špecifikácia predmetu miestneho referenda najmä s ohľadom na fakultatívne miestne referendum v zmysle § 11a odsek 4 zákona o obecnom zriadení a obligatórneho miestneho referenda iniciovaného petíciou skupiny obyvateľov podľa § 11a odsek 1 písmeno c) zákona o obecnom zriadení. De lege ferenda by bolo vhodné, aby zákonodarca jasne explicitne stanovil okruh vecí, o ktorých sa miestne referendum konať nemôže, tak ako je tomu napríklad v Českej republike.⁴³ Za vhodné považujeme legislatívne zjednotiť aj spôsob formulácie referendovej otázky, pretože zákonodarca túto oblasť taktiež opomína. Referendová otázka by mala byť primerane stručná, výstižná, zrozumiteľná a formulovaná tak, aby sa na ňu jednoznačne dalo odpovedať áno alebo nie. Vylúčené

⁴⁰ Pozri § 4 odsek 5 písmeno a), z. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

⁴¹ Z judikatúry: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 10. mája 2017 sp. zn. PL. ÚS 4/2016-125.

⁴² IVANČÍK, L.: Miestne referendum ako forma realizácie obecnej samosprávy. In *Teória a prax verejnej správy*. Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov, 2021 [online]. Dostupné na internete: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2021/fvs/teoria-verejnej-spravy-2021.pdf> [cit. 2023-07-09]. s. 72.

⁴³ TRELLOVÁ, L. – VRABKO, M.: *Priame prejavy práva na samosprávu obce v kontexte verejnej správy*. Praha : Leges, 2022. s. 154 - 155.

by mali byť otázky sugestívne, kapciózne, ako aj otázky, ktoré svojím obsahom a podstatou odporujú ústavnej a zákonnej úprave.⁴⁴

Vzhľadom na rozsiahlosť matérie upravujúcej tento inštitút sme sa rozhodli bližšie sústrediť na 3 nasledovné oblasti: I. právna úprava organizácie miestneho referenda, II. iniciovanie miestneho referenda petíciou skupiny obyvateľov obce, III. platnosť a účinky miestneho referenda.

3.1.2.1 Právna úprava organizácie miestneho referenda

V rámci slovenského právneho poriadku neexistuje komplexná a podrobná úprava organizácie miestneho referenda na úrovni zákona. V § 4 odsek 5 písmeno a) zákona o obecnom zriadení je stanovená zákonná povinnosť obce zaviesť bližšiu úpravu organizácie miestneho referenda v rámci všeobecne záväzného nariadenia. Prax nám však ukazuje, že túto povinnosť si neplnia všetky obce. V rámci prieskumu vedeckého projektu VEGA č. 1/0757/20 bolo oslovených 525 slovenských obcí s tým, či majú podmienky a priebeh miestneho referenda upravené v rámci všeobecne záväzného nariadenia. Z prieskumu vyplynulo, že až 66% opýtaných obcí takúto vnútornú úpravu miestneho referenda nemá. V prípade obcí, ktoré si túto zákonnú povinnosť splnili sa často stretávame s problémom, že obsah nariadenia len kopíruje zákonnú úpravu. Nariadenie by však malo práve naopak upraviť to, o čom zákon mlčí.⁴⁵

Povinnosť úpravy organizácie miestneho referenda všeobecne záväzným nariadením bola stanovená novelou zákona o obecnom zriadení č. 102/2010 Z. z. s účinnosťou od 1. apríla 2010. Dovtedy sa postupovalo na základe príslušnej judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky. V roku 2004 Ústavný súd vo svojom uznesení poukázal na nedostatočnú právnu úpravu spôsobu vykonania miestneho referenda

⁴⁴ TRELLOVÁ, L.: Lokálne referendum a jeho legislatívny potenciál v podmienkach inteligentných miest a obcí. In *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 [online]. Dostupné na internete: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik_z_konferencie_Ako_zefektivnit_priamu_ucast_obyvatelov_na_miestnej_samosprave_v_podmienkach_inteligentnych_miest_a_obci.pdf [cit. 2023-05-02]. s. 9.

⁴⁵ Tamtiež s. 7.

a stanovil nutnosť použitia analógie. Na základe toho sa na postup vykonania miestneho referenda má primerane použiť aktuálne platný volebný predpis.⁴⁶

V súčasnosti vidíme priestor pre použitie vyššie uvedenej judikatúry Ústavného súdu v prípade, ak si obec nesplnila zákonnú povinnosť prijatia všeobecne záväzného nariadenia upravujúceho organizáciu miestneho referenda. Pri danom tvrdení sa opierame o skutočnosť, že nesplnenie stanovenej zákonnej povinnosti nikdy nesmie predstavovať prekážku, či úplné znemožnenie vykonania tejto formy priamej demokracie obyvateľmi obce.⁴⁷

3.1.2.2 Inicievanie miestneho referenda petíciou skupiny obyvateľov obce

Medzi subjekty referendovej iniciatívy zaraďujeme obecné zastupiteľstvo a obyvateľov obce. Obyvatelia obce majú právo iniciovať miestne referendum výhradne prostredníctvom petície, ktorú podpísalo aspoň 30 % oprávnených voličov. Obyvatelia obce môžu prostredníctvom príslušnej petície iniciovať miestne referendum v zásade o akejkoľvek otázke. Podmienkou je, aby sa otázka týkala komunálnej záležitosti, na ktorej riešení má záujem aspoň podstatná časť miestnej komunity obyvateľov. V súlade s ústavnou úpravou petičného práva je potrebné aj tu rešpektovať to, že petíciou nie je možné vyzývať na porušovanie základných práv a slobôd a ani zasahovať do nezávislosti súdu. Vo vzťahu k samotnej petícii však musia byť dodržané aj náležitosti podľa zákona o petičnom práve.⁴⁸

Druhým typom miestneho referenda, kde môžu byť subjektom referendovej iniciatívy obyvatelia je miestne referendum o odvolaní starostu obce. Aj v tomto prípade platí podmienka, že o vyhlásenie musí požiadať prostredníctvom petície aspoň 30 % oprávnených voličov. Zákonodarca žiadnym spôsobom nepribližuje akého konania, respektíve nekonania sa má starosta obce dopustiť na to, aby mohli obyvatelia obce iniciovať toto miestne referendum. V zásade teda môže ísť len o subjektívnu nespokojnosť obyvateľov s výkonom jeho funkcie. Príkladom môže byť situácia, kedy starosta nekoná v záujme svojich obyvateľov alebo dlhodobo porušuje svoje povinnosti. *„Uvedená skutočnosť vyplýva z jednoduchého pravidla, že subjektu, ktorý konštituuje*

⁴⁶ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 16. apríla 2004, sp. zn. IV. ÚS 128/04

⁴⁷ TOMÁŠ, L.: Organizácia miestneho referenda (alebo o úlohe analógie zákona, precedentálneho práva a lokálnej normotvorby pri priamom výkone samosprávy obce). In *Teória a prax verejnej správy*. Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov, 2021 [online]. Dostupné na internete: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2021/fvs/teoria-verejnej-spravy-2021.pdf> [cit. 2024-05-02] s. 65 – 66.

⁴⁸ Tamtiež s. 480.

funkciu, musí byť zachované aj právo túto funkciu uprázdniť na základe svojho prejavu vôle.“⁴⁹

V oboch vyššie uvedených prípadoch hovoríme o tzv. obligatórnom miestnom referende, ktoré po splnení vyššie uvedenej náležitosti obecné zastupiteľstvo musí vyhlásiť bez možnosti akejkolvek úvahy.⁵⁰ V tejto súvislosti narážame na problém absencie postupu, ak obecné zastupiteľstvo nesplní danú zákonnú povinnosť. V rovine budúceho práva by zákonodarca mohol túto medzeru upraviť tým, že by petičnému výboru priznal právo iniciovať konanie pred správnym súdom vo veci nezákonného nevyhlásenia miestneho referenda obecným zastupiteľstvom. S ohľadom na zákaz imperatívneho mandátu poslancov obecného zastupiteľstva by súd nemohol uložiť povinnosť vyhlásiť referendum tomuto orgánu. Riešenie by predstavovalo vydanie rozhodnutia, ktorým sa priamo referendum vyhlási. Takéto rozhodnutie by v plnom rozsahu nahradilo prejav vôle obecného zastupiteľstva⁵¹

Pro futuro by sme odporúčali znížiť percentuálnu hranicu na iniciovanie miestneho referenda zo strany obyvateľov obce. Podmienku 30%-nej iniciatívy považujeme za pomerne prísnu a obmedzujúcu, najmä pri snahe o iniciovanie miestneho referenda vo väčších mestách. Aj v tomto smere by nám ako vzor mohla slúžiť právna úprava v Českej republike. Základom českej úpravy je adekvátne odstupňovanie percentuálnej hranice počtu podpisov oprávnených voličov na základe kritéria počtu obyvateľov v obciach.⁵²

3.1.2.3 Platnosť a účinky miestneho referenda

Platnosť výsledkov miestneho referenda je podmienená dvomi podmienkami, ktoré musia byť kumulatívne naplnené. Prvá podmienka predstavuje splnenie prísneho kvóra. Spočíva v tom, že miestneho referenda sa musí zúčastniť najmenej 50 % oprávnených voličov. Po druhé je nutné, aby rozhodnutie bolo prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov miestneho referenda.⁵³ V tomto kontexte

⁴⁹ Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 20. januára 2021, sp. zn. 6Usam/1/2020

⁵⁰ Pozri § 11a ods. 1 pís. c), z. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

⁵¹ TEKELI, J. – HOFFMANN, M. – TOMÁŠ, L.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, s. 476.

⁵² Pozri § 8 odsek 2, z. č. 22/2004 Sb. o miestním referendu a o změně některých zákonů v znení neskorších predpisov.

⁵³ Pozri § 11a odsek 8, z. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

považujeme za paradoxné, že výsledky volieb do orgánov samosprávy obcí sú platné bez ohľadu na to, aká je nízka volebná účasť.

Účelom stanoveného kvóra je zabezpečiť, aby o referendovej otázke nerozhodla iba malá skupina obyvateľov obce. V praktickom živote obecných samospráv sa však stretávame s tým, že je táto hranica veľmi prísna a vo väčšine prípadov spôsobuje neplatnosť výsledkov miestneho referenda. Veľa oprávnených voličov svoj nesúhlas s referendovou otázkou vyjadrujú skôr neúčastou, než negatívnym hlasovaním.

De lege ferenda je rozhodne na mieste primerané zníženie prísne nastaveného kvóra. Stanovenie oveľa nižšieho kvóra nie je v iných štátoch výnimočné. Ako príklad by nám opäť mohla slúžiť právna úprava v Českej republike. V zmysle zákona č. 22/2004 Sb. o miestním referendu a o změně některých zákonů v aktuálnom znení je splnenie kvóra podmienené účasťou minimálne 35% oprávnených osôb zapísaných v zoznamoch oprávnených osôb, okrem zákonom stanovených výnimiek.⁵⁴ Prípadným riešením je aj návrh adekvátneho odstupňovania kvóra na základe kritéria počtu obyvateľov v obciach. Takýto prístup by mohol umožniť reálne efektívne využitie miestneho referenda aj vo väčších mestách, čo je z pohľadu aktuálnej právnej úpravy veľmi náročné a v zásade s ohľadom na platnosť výsledkov niekedy až fakticky nemožné. Do úvahy pripadá aj úplné zrušenie kvóra, čím by bola priaznivo ovplyvnená miera účasti oprávnených voličov na hlasovaní v miestnom referende.⁵⁵ Podľa nás by tento prístup pôsobil pomerne kontraproduktívne vzhľadom k tomu, že by výsledok nemusel reprezentovať vôľu obyvateľov, ak by sa referenda zúčastnila len nepatrná časť oprávnených voličov. V zásade by však bolo na zodpovednosti samotných obyvateľov, akým počtom hlasov príjmu rozhodnutie v miestnom referende. Napriek uvedenému uprednostňujeme primerané zníženie kvóra pred jeho úplným zrušením.

Súčasná zákonná úprava v zásade priamo nerieši otázku záväznosti výsledkov platného miestneho referenda. V ostatných krajinách V4 je úprava záväznosti výsledkov štandardom, pričom sa stretávame aj s tým, že nerešpektovanie výsledkov je sankcionovateľné.⁵⁶ V slovenskej právnej úprave sa stretávame s jediným prípadom,

⁵⁴ Pozri § 48 odsek 1, z. č. 22/2004 Sb. o miestním referendu a o změně některých zákonů v znení neskorších predpisov.

⁵⁵ TEKELI, J. – HOFFMANN, M. – TOMÁŠ, L.: *Zákon o obecní zřízení. Komentár. 2. vydanie.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, s. 496.

⁵⁶ IVANČÍK, L.: Miestne referendum ako forma realizácie obecnej samosprávy. In *Teória a prax verejnej správy*. Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov, 2021 [online]. Dostupné na internete: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2021/fvs/teoria-verejnej-spravy-2021.pdf> [cit. 2023-07-09]. s. 72.

kedy sú výsledky miestneho referenda právne záväzné ex lege. V § 13a zákona o obecnom zriadení je jasne stanovené, že mandát starostu automaticky zaniká okamihom, kedy dôjde k vyhláseniu výsledkov miestneho referenda, ktorým sa odvoláva starosta obce.⁵⁷ Zároveň môžeme rozlišovať aj prípady, kedy kladný výsledok miestneho referenda je predpokladom pre vyvolanie právnych účinkov, ktoré zákon spája s konaním miestneho referenda v konkrétnych záležitostiach. Ide o prípad, kedy obyvatelia obce vyjadrujú svoj súhlas so zmenou názvu obce, zlúčením obcí, rozdelením alebo zrušením obce a v neposlednom rade aj v prípade následkov predvídaných osobitným predpisom.⁵⁸

Inú skupinu z hľadiska právnej povahy výsledkov má fakultatívne miestne referendum o dôležitých veciach samosprávy obce podľa § 11a odsek 4 zákona o obecnom zriadení a miestne referendum iniciované na základe petície skupiny obyvateľov obce podľa § 11a odsek 1 písmeno c) zákona o obecnom zriadení. Z dôvodu zákazu imperatívneho mandátu poslancov obecného zastupiteľstva tu môžeme hovoriť len o takzvanom konzultatívnom charaktere miestneho referenda. V tomto kontexte ide skôr o morálnu a politickú povinnosť rešpektovať platný výsledok miestneho referenda. Slovenský právny poriadok nedisponuje žiadnym mechanizmom, prostredníctvom ktorého by bolo možné vynútiť rešpektovanie, respektíve sankcionovať nerešpektovanie daných výsledkov. V rámci už spomínaného prieskumu vykonaného na vzorke 525 slovenských obcí v súvislosti s vedeckým projektom VEGA č. 1/0757/20, boli obce, ktorým sa za posledných 10 rokov podarilo uskutočniť úspešné miestne referendum oslovené aj s otázkou rešpektovania jeho výsledkov. Konkrétne mali odpovedať na to, či považovali platné výsledky miestneho referenda za záväzné a či následne prijali obsahovo zodpovedajúce všeobecne záväzné nariadenie. Až 87% opýtaných obcí svojou zápornou odpoveďou preukázalo, že nerešpektovali výsledky miestneho referenda, zvyšných 13% odpovedalo kladne.⁵⁹

⁵⁶ TRELLOVÁ, L. – VRABKO, M.: *Priame prejavy práva na samosprávu obce v kontexte verejnej správy*. Praha : Leges, 2022. s. 72.

⁵⁷ Pozri § 13a odsek 1 písmeno f), z. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

⁵⁸ TEKELI, J. – HOFFMANN, M. – TOMÁŠ, L.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, s. 498.

⁵⁹ TRELLOVÁ, L.: Lokálne referendum a jeho legislatívny potenciál v podmienkach inteligentných miest a obcí. In *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 [online]. Dostupné na internete: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik_z_konferencie_Ako_zefektivnit_priam

„V rovine budúceho práva by sa mal zákonodarca zaoberať zmenou právnej úpravy, ktorá by mala smerovať k presadeniu záväznosti výsledkov miestneho referenda pre orgány obce.“⁶⁰ V tomto kontexte znova poukazujeme na princíp suverenity ľudu. Význam zastupiteľskej demokracie na miestnej úrovni nespočíva v tom, že obyvatelia obce odovzdajú voľbami absolútnu moc voleným orgánom a tým sa degradujú ostatné spôsoby, ktorými môžu na výkone samosprávy obce participovať. Aj samotné orgány obce sú výsledkom rozhodnutia v zásade tej istej skupiny obyvateľov (oprávnených voličov) ako je to aj pri miestnom referende. Navyše môžeme konštatovať, že prijatie rozhodnutia prostredníctvom hlasovania v miestnom referende je z hľadiska stanoveného prísneho kvóra náročnejšie než pri voľbách.

Podľa aktuálnej právnej úpravy predstavuje miestne referendum len občasne využívaný inštitút spravidla s neplatnými výsledkami z dôvodu prísne nastaveného kvóra. O vykonaných miestnych referendách sa nevedú oficiálne záznamy ani štatistiky. Túto medzeru nám dopĺňajú vykonané prieskumy. Dostupné údaje stanovujú, že v rokoch 1993 až 2021 bolo u nás vykonaných spolu iba 117 miestnych referend, z toho len 32 % bolo platných, až 67 % neplatných a 1% bolo zmarené.⁶¹ Dané výsledky sú z nášho pohľadu ukazovateľom kvality právnej úpravy tohto nástroja.

Na základe doteraz uvedeného považujeme za nevyhnutné pro futuro prijať samostatný zákon, ktorý by komplexne upravoval inštitút miestneho referenda. Týmto postupom by mu v našom právnom poriadku bola daná náležitá dôležitosť, ktorá mu právom prináleží ako kľúčovému nástroju priamej demokracie na miestnej úrovni.

3.1.3 Zhromaždenie obyvateľov obce

Zhromaždenie obyvateľov obce zaraďuje Ústava Slovenskej republiky v článku 67 odsek 1 medzi formy uskutočňovania územnej samosprávy. Konkrétne tento inštitút

[u ucast obyvateľov na miestnej samosprave v podmienkach inteligentných miest a obcí.pdf](#) [cit. 2023-05-02]. s. 9-10.

⁶⁰ TEKELI, J. – HOFFMANN, M. – TOMÁŠ, L.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, s. 499.

⁶¹ PIROVITS, P. – JEŠKO, V.: Miestne referendá na Slovensku v rokoch 1993 až 2021. Občianske združenie Priama demokracia. In *Ako zefektívniť priamu účasť obyvateľov na miestnej samospráve v podmienkach inteligentných miest a obcí*. Príspevky z vedeckej konferencie konanej 19.11.2021, Univerzity Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou [online]. Dostupné na internete: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik_z_konferencie_Ako_zefektivnit_priamu_u_ucast_obyvatelov_na_miestnej_samosprave_v_podmienkach_inteligentnych_miest_a_obci.pdf [cit. 2023-06-02]. s.104.

predstavuje formu realizácie priamej demokracie obyvateľmi na miestnej úrovni, ktorá má charakter miestneho plebiscitu slúžiaceho na verejné prediskutovanie záležitostí obce.⁶²

Všeobecnú zákonnú úpravu zhromaždenia obyvateľov obce obsahuje § 11b zákona o obecnom zriadení, pričom žiadny iný platný právny predpis ucelene neupravuje tento inštitút. Ustanovenie § 11b zákona o obecnom zriadení je však vyjadrené len jedinou vetou, na základe čoho môžeme považovať danú právnu úpravu za príliš strohú, s čím sú v praxi spojené viaceré problémy. Príslušný paragraf nám definuje okruh subjektov oprávnených zvolať zhromaždenie obyvateľov obce prípadne jej časti. Ďalej všeobecne definuje jeho predmet a odkazuje nás aj na osobitnú úpravu zhromaždenia v prípade nefunkčnej obce, nachádzajúcu sa v § 2aa odsek 2 zákona o obecnom zriadení.⁶³ Nedostatočnú zákonnú úpravu tohto inštitútu konštatoval aj Ústavný súd Slovenskej republiky tak ako pri miestnom referende. Vo svojom náleze uviedol, že regulačná konkretizácia inštitútu zhromaždenia obyvateľov obce je v zákone o obecnom zriadení nedôsledná a chýba jej náležitá realizačná „koncevka“.⁶⁴ Okrem zákona o obecnom zriadení je zhromaždenie obyvateľov obce upravené aj zákonom číslo 39/2013 Z. z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov.⁶⁵

Zhromaždenie obyvateľov obce podľa zákona o obecnom zriadení však treba striktnie odlišovať od zhromaždenia podľa článku 28 Ústavy Slovenskej republiky, ktoré je upravené zákonom č. 84/1990 Zb. o zhromažďovaní práve v znení neskorších predpisov. Napriek terminologickej podobnosti ide o dva úplne odlišné inštitúty, ktoré majú odlišný ako ústavný, tak aj zákonný základ. Na rozdiel od zhromaždenia obyvateľov obce predstavuje zhromaždenie podľa článku 28 Ústavy Slovenskej republiky výkon jedného zo základných politických práv, pričom takéto zhromaždenie môže byť zvolané v zásade za akýmkoľvek účelom a zároveň jeho zvolanie nie je možné podmieňovať povolením orgánu verejnej správy. V praxi obecných samospráv sa

⁶² TEKELI, J. – HOFFMANN, M. – TOMÁŠ, L.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár. 2. vydanie.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, s. 507.

⁶³ Pozri § 11b, z. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

⁶⁴ Z judikatúry: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 10. mája 2017 sp. zn. PL. ÚS 4/2016-125.

⁶⁵ TEKELI, J. – HOFFMANN, M. – TOMÁŠ, L.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár. 2. vydanie.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, s. 513.

však stáva, že na inštitút zhromaždenia obyvateľov obce je nesprávne aplikovaná právna úprava podľa zákona o zhromažďovanom práve.⁶⁶

Predmet zhromaždenia obyvateľov obce je v zákone o obecnom zriadení vymedzený pomerne široko ako „prerokovanie vecí územnej samosprávy“. V zásade môžeme povedať, že ide o prediskutovanie všeobecných záležitostí obce rôznej miery spoločenského významu. Na druhej strane ale nesmie ísť o záležitosti, ktoré sú vyhradené pre individuálne správne konania.⁶⁷ Jeden zo subjektov oprávnených zvolať zhromaždenie obyvateľov je obecné zastupiteľstvo. Nie je vylúčené, že zastupiteľstvo bude postupovať na základe podnetu napríklad od obyvateľov, či svojich orgánov, avšak vždy hovoríme o jeho práve a nie povinnosti. Po novele č. 70/2018 Z. z. s účinnosťou od 1. apríla 2018 zákon o obecnom zriadení právo zvolať zhromaždenie obyvateľov obce vložil do rúk aj starostovi s úmyslom zvýšenia využívania tohto inštitútu v prospech obyvateľov.⁶⁸ Napriek tomu však v § 11 odsek 4 písmeno f), zákon o obecnom zriadení zvolanie zhromaždenia obyvateľov obce stále zaraďuje do výhradnej kompetencie obecného zastupiteľstva v rozpore s právnym stavom po spomínanej novele.⁶⁹ Ak by takéto zhromaždenie zvolal niekto iný ako vyššie uvedený subjekt, nemohli by sme hovoriť o zhromaždení obyvateľov obce v zmysle zákona o obecnom zriadení. Výnimku predstavuje zvolanie zhromaždenia obyvateľov obce na základe podnetu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky okresným úradom v sídle kraja v obvode, ktorého sa nachádza nefunkčná obec. V tomto prípade hovoríme o povinnosti príslušného okresného úradu v sídle kraja a nie možnosti zvolať zhromaždenie obyvateľov obce podľa § 2aa zákona o obecnom zriadení. Predmetom tohto zhromaždenia je najmä informovanie obyvateľov nefunkčnej obce ohľadom postupu pripojenia tejto obce k susediacej. Avšak záver, ku ktorému sa dopracujú obyvatelia na tomto zhromaždení nebude mať v zásade žiadnu váhu vo vzťahu ku

⁶⁶ *Národný projekt Modernizácia miestnej územnej samosprávy NEWSLETTER 20| August 2019* [online]. pmodmus.zmos.sk, [2019-20-08]. Dostupné na internete: https://nmodmus.zmos.sk/download_file_f.php?id=1184635 [2023-11-10]. s. 2.

⁶⁷ TEKELI, J. – HOFFMANN, M. – TOMÁŠ, L.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár. 2. vydanie.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, s. 509 – 510.

⁶⁸ Dôvodová správa z 8. novembra 2017 k vládnemu návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

⁶⁹ Pozri § 11 odsek 4 písmeno f), z. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

konečnému rozhodnutiu o pripojení ich obce k tej susediacej. Na základe toho môžeme konštatovať, že toto zhromaždenie má čisto informatívny charakter.⁷⁰

Zákon o obecnom zriadení uvádza medzi výpočtom jednotlivých práv obyvateľov v paragrafe 3 aj právo účasti na zhromaždeniach obyvateľov obce. V tomto zmysle hovoríme o aktívnej účasti aj v podobe možnosti vyjadrovať na nich svoj názor. Na rozdiel od úpravy účasti na zasadnutiach obecného zastupiteľstva, pri zhromaždení nie je vyjadrenie názoru podmienené aktom osoby, ktorá zhromaždenie vedie resp. predstaviteľom orgánov obce. Využívanie tohto práva však musí byť v súlade s pravidlami daného zhromaždenia a nesmie narúšať jeho plynulý a pokojný priebeh.⁷¹

Okrem vyššie uvedenej úpravy, zákon o ostatných otázkach mlčí. V praxi sa obce snažia kompenzovať stručnú zákonnú úpravu prostredníctvom prijímania všeobecne záväzných nariadení, avšak takýto postup sa v zásade nemôže vyrovnáť komplexnej celoštátnej úprave tohto inštitútu zákonom. Napriek tomu je bližšia úprava využívania zhromaždenia obcou podľa jej podmienok nanajvýš vhodná pre efektívnejšie využívanie v praxi. Vnútoraná úprava by prispela k lepšej informovanosti obyvateľov o možnosti podieľať sa na výkone samosprávy obce týmto spôsobom. Najlepším riešením by podľa nás bola aspoň všeobecná zákonná úprava priebehu zhromaždenia obyvateľov obce spolu s povinnosťou stanovenou zákonom, aby si obce prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia upravili tento inštitút bližšie podľa ich potrieb. Vzhľadom na strohú zákonnú úpravu by si aktuálne zaslúžili viac pozornosti viaceré oblasti, ako napríklad:

- V prvom rade vychádzajúc z faktu, že zhromaždenie obyvateľov je spôsob akým môžu práve obyvatelia participovať na výkone samosprávy ich obce, by bolo vhodné upraviť obligatórne zvolanie zhromaždenia orgánmi obce na základe petície s podpismi určitého percenta obyvateľov obce alebo jej časti (bokom nechávame prípad nefunkčnej obce).⁷² Sme toho názoru, že v zmysle aktuálnej právnej úpravy

⁷⁰ TRELLOVÁ, L.: Kritická reflexia ústavnoprávnej úpravy lokálnej priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí. In *Ústava Slovenskej republiky a jej perspektívy - Zborník príspevkov z vedeckého seminára Danišovce 23. – 25 november 2022* [online]. Dostupné na internete: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2022/pravf/ustava-sr-a-jej-perspektivy.pdf#page=94> [cit. 2023-15-10]. s. 96 – 97.

⁷¹ TEKELI, J. – HOFFMANN, M. – TOMÁŠ, L.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, s. 510.

⁷² HAULÍK, Š.: „Zamrznuté nástroje“ priamej demokracie na úrovni obcí a miest podľa právneho stavu „de lega lata“. In *Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve*. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020. Dostupné na internete:

samotní obyvatelia nemajú v rukách žiadny prostriedok ako využiť tento inštitút v prípade, ak nie je vôľa zo strany orgánov obce. Z tohto pohľadu môžeme konštatovať, že inštitút zhromaždenia obyvateľov obce je v zásade určený len pre potreby starostu a obecného zastupiteľstva.

- Po druhé by bolo vhodné určiť, akým spôsobom sa má riadiť takéto zhromaždenie, resp. kto ho riadi.⁷³
- Po tretie by bolo potrebné stanoviť povinnosť účasti predstaviteľov orgánov obce na zhromaždeniach obyvateľov obce. V rámci súčasnej právnej úpravy im v zásade táto povinnosť nie je stanovená, čo vedie k nelogickému záveru, že sa títo predstavitelia nemusia zúčastniť zvolaného zhromaždenia. Jednou z najväčších predností zhromaždenia obyvateľov má však byť práve možnosť vzájomného kontaktu medzi reprezentantmi orgánov obce a zúčastnenými obyvateľmi.
- Ďalšou problémovou oblasťou je výsledok zhromaždenia obyvateľov obce. Zo zákona vyplýva to, že orgány obce nie sú výsledkom zhromaždenia právne viazané a teda má čisto odporúčací charakter. Na druhej strane by sme však mohli hovoriť o existujúcej záväznosti napríklad v politickej rovine. Okrem prípadu nefunkčnej obce, kde je povinnosť vypracovania záznamu, zákon nestanovuje ani formu výsledku zhromaždenia v súvislosti s čím nie je upravené ani minimálne kvórum. Vhodnou úpravou tejto oblasti by bolo zaviesť záväznosť záverov zhromaždenia (či už v podobe záznamu, zápisnice či iného dokumentu) tým spôsobom, že obec by bola povinná sa daným výsledkom zaoberať, prípadne o ňom rozhodnúť.⁷⁴ Nehovorili by sme o viazanosti závermi ako takými a preto by takáto úprava neprekračovala reprezentatívny mandát poslancov obecného zastupiteľstva.
- Poslednou otázkou, ktorú spomenieme je, či hlasovanie na zhromaždení patrí každému obyvateľovi alebo len obyvateľovi staršiemu ako 18 rokov. V súvislosti so stanovením vekového cenzu v rámci všeobecne záväzného nariadenia upravujúceho zhromaždenie obyvateľov obce, mesto Stupava určilo, že hlasovať na takýchto

https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik_MEDZINARODNE_A_VNUTROSTANE_PRAVNE_ASPEKTY_PRIAMEJ_UCASTI_OBYVATELOV_NA_MIESTNEJ_SAMOSPRAVE.pdf [cit. 2023-22-09]. s. 21.

⁷³ Tamtiež s. 21.

⁷⁴ MÁČAJ, Ľ.: Zhromaždenie obyvateľov obce a jeho perspektívy ako prostriedku priamej demokracie. In *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. Dostupné na internete: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik_z_konferencie_Ako_zefektivnit_priamu_ucast_obyvatelov_na_miestnej_samosprave_v_podmienkach_inteligentnych_miest_a_obci.pdf [cit. 2023-15-09]. s. 57 - 58.

zhromaždeniach môže iba obyvateľ, ktorý dovŕšil 18 rokov a má plnú spôsobilosť na právne úkony. Toto obmedzenie bolo stanovené obcou analogicky podľa úpravy miestneho referenda, resp. volieb do orgánov samosprávy obcí, avšak bolo napadnuté protestom prokurátora pre nezákonnosť. Okresná prokuratúra protestu vyhovelá, na základe čoho mesto Stupava dotknuté nariadenie upravilo vypustením vyššie spomenutých obmedzení. Podľa okresnej prokuratúry zo zákona o obecnom zriadení vyplýva, že na zhromaždení obyvateľov obce sa môže aktívne zúčastniť a hlasovať každý obyvateľ príslušnej obce, keďže okrem naplnenia definície obyvateľa obce zákon priamo nestanovuje žiadne ďalšie požiadavky. V odôvodnení sa zároveň poukazuje, že požiadavka vekového cenzu resp. spôsobilosti na právne úkony je zákonom stanovená len pri inštitúte miestneho referenda ako aj pri pasívnom a aktívnom volebnom práve do orgánov samosprávy obcí. Zároveň prokuratúra poukazuje na úpravu spôsobilosti na právne úkony podľa Občianskeho zákonníka. Podľa danej úpravy osoby mladšie ako 18 rokov majú právnu spôsobilosť na tie právne úkony, ktoré sú vzhľadom na ich charakter primerané rozumovej a vôľovej vyspelosti zodpovedajúcej veku maloletých. Odôvodnenie v prípade osôb s obmedzenou spôsobilosťou na právne úkony zdôrazňuje to, že dané obmedzenie vôbec nemusí predstavovať prekážku v možnosti zúčastňovať sa na výkone samosprávy.⁷⁵ Takýto pohľad dáva možnosť aktívne sa zapájať pri riešení záležitostí obce prostredníctvom zhromaždenia obyvateľov obce aj obyvateľom mladším ako 18 rokov.

Okrem otázok uvedených vyššie si môže obec vnútorne upraviť aj iné oblasti. Napríklad môže ísť o spôsob informovania verejnosti o konaní zhromaždenia, prípadne detailnejšie otázky jeho priebehu najmä dĺžku a počet vystúpení jednotlivých účastníkov. Obce sa však musia držať mantinelov, ktoré im stanovuje zákonná úprava. Napríklad, ak by obec v rámci svojho nariadenia stanovila imperatívny mandát poslancov obecného zastupiteľstva vo vzťahu k záverom zhromaždenia, bola by takáto vnútorná úprava v jasnom rozpore so zákonom.⁷⁶

⁷⁵ *Všeobecne záväzné nariadenie č. 1/2015 o podmienkach uskutočňovania územnej samosprávy v meste Stupava prostredníctvom zhromaždenia obyvateľov mesta - protest prokurátora* [online]. stupava.sk, [2016-21-06]. Dostupné na internete: https://www.stupava.sk/e_download.php?file=data/uredni_deska/obsah301_1.pdf&original=Protest_prokuratora_21-06-2016.pdf [cit. 2023-29-09].

⁷⁶ TEKELI, J. – HOFFMANN, M. – TOMÁŠ, L.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, s. 512.

Na druhej strane spôsob participácie obyvateľmi na výkone obecnej samosprávy v podobe zhromaždenia obyvateľov obce disponuje aj viacerými výhodami. V prvom rade v porovnaní s miestnym referendom je tento inštitút menej časovo a finančne náročný. Ako ďalšiu prednosť vnímame použiteľnosť zhromaždenia ad hoc, pretože môže predstavovať spontánnu reakciu starostu a obecného zastupiteľstva na konkrétnu situáciu, vzniknutú v praktickom živote tej ktorej obce. Jeden z najväčších kladov zhromaždenia obyvateľov obce je nepochybne možnosť bezprostredného kontaktu reprezentantov orgánov obce s jej obyvateľmi, s čím môže byť spojená aj ich vzájomná konfrontácia. Práve takýmto spôsobom sa dá predchádzať vzniku konfliktov v obci, resp. tie existujúce efektívne riešiť.⁷⁷

Pri snahe analyzovať využívanie inštitútu zhromaždenia obyvateľov obce sa stretávame s absenciou oficiálnych štatistík. Vychádzať sa dá len zo štúdií, ktoré sa tejto téme venujú a vyplývajú zo zdrojov, ktoré priznali samotné obce. Bolo by v tejto oblasti prínosné, keby obce viedli oficiálnu evidenciu realizovaných zhromaždení obyvateľov obce.⁷⁸ Z príslušnej odbornej literatúry sa dozvieme, že sa tento inštitút využíva zriedkavo, pričom vzhľadom na jeho povahu je uskutočňovaný skôr v menších obciach. Vo väčších mestách je jeho realizácia náročnejšia a niekedy až fakticky nemožná, ak neberieme do úvahy možnosť uskutočnenia zhromaždenia len časti mesta.⁷⁹ V rámci vedeckého projektu VEGA č. 1/0757/20 pod názvom „Prostriedky priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí“, bolo oslovených 525 slovenských obcí s tým, či využívajú inštitút zhromaždenia obyvateľov obce v praxi. Z výsledkov prieskumu vyplynulo, že 45,90% oslovených obcí má prax s realizáciou zhromaždení. Výsledky prieskumu zároveň ukázali, že obce uprednostňujú využívanie tohto inštitútu pred formálnym miestnym referendom.⁸⁰

⁷⁷ MÁČAJ, E.: Zhromaždenie obyvateľov obce a jeho perspektívy ako prostriedku priamej demokracie. In *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 [online]. Dostupné na internete: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik_z_konferencie_Ako_zefektivnit_priamu_ucast_obyvateľov_na_miestnej_samosprave_v_podmienkach_inteligentnych_miest_a_obci.pdf [cit. 2023-15-10]. s. 56.

⁷⁸ MACHYNIÁK, J.: Praktické skúsenosti s vybranými formami priamej demokracie na komunálnej úrovni. In *Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politik, UCM v Trnave, 2019* [online]. Dostupné na internete: https://fsvucm.sk/wp-content/uploads/2023/01/komunalna-samosprava_kolektiv-autorov.pdf#page=82 [cit. 2023-15-10]. s. 87.

⁷⁹ TEKELI, J. – HOFFMANN, M. – TOMÁŠ, L.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, s. 511.

⁸⁰ MÁČAJ, E.: Zhromaždenie obyvateľov obce a jeho perspektívy ako prostriedku priamej demokracie. In *Ako zefektívniť priamu účasť obyvateľov na miestnej samospráve v podmienkach inteligentných miest*

Vhodným príkladom pre náš právny poriadok je právna úprava vo Švajčiarsku. Využívanie foriem priamej demokracie vo Švajčiarsku na miestnej úrovni sa vyznačuje tým, že sa takto vytvárajú politicky záväzné rozhodnutia obyvateľmi a teda nejde len o zisťovanie verejnej mienky. V niektorých menších švajčiarskych obciach miestne zastupiteľstvá ani nie sú kreované, ich úlohy vykonáva samotné zhromaždenie obyvateľov, ktoré záväzne rozhoduje o všetkých dôležitých veciach príslušnej obce. Takýto variant je vhodnou inšpiráciou pre právnu úpravu menších obcí do 500 obyvateľov v podmienkach Slovenskej republiky a to najmä z finančného hľadiska.⁸¹

Na základe doteraz uvedeného vnímame inštitút zhromaždenia obyvateľov obce v dvoch rovinách. V prvom rade ide o jeden z troch rovnocenných spôsobov výkonu obecnej samosprávy popri miestnom referende a orgánoch obce, tak ako to určuje Ústava Slovenskej republiky spolu so zákonom o obecnom zriadení. Významnosť tohto inštitútu vychádza z toho, že záver zhromaždenia obyvateľov obce je vôľou samotných obyvateľov, ktorí predstavujú originálny zdroj moci. Na druhej strane najmä vzhľadom na aktuálnu právnu úpravu nenapĺňa tento inštitút celý svoj potenciál prostriedku priamej demokracie. Z dlhodobého hľadiska nám prax ukazuje, že minimálna právna úprava tohto inštitútu obsiahnutá v zákone o obecnom zriadení má výrazné medzery a vytvára pomerne veľký priestor na legislatívne zlepšenie do budúcnosti. Zhromaždenie obyvateľov obce má byť inštitút, ktorý slúži najmä potrebám jej obyvateľov a nie len jej orgánom. Avšak dané legislatívne medzery v súčasnosti objektívne neumožňujú obyvateľom ani len dať záväzný podnet na zvolanie zhromaždenia, či vynútiť si prítomnosť predstaviteľov orgánov obce na zhromaždení. Nehovoriac o tom, že v zásade sa výsledkami orgány obce ani nemusia zaoberať, ak to daná obec v rámci svojich vnútorných predpisov neupraví inak.

a obcí. Príspevky z vedeckej konferencie konanej 19.11.2021 Univerzitou Komenského v Bratislave, Právnickou fakultou [online]. Dostupné na internete: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik_z_konferencie_Ako_zefektivnit_priamu_ucast_obyvatelov_na_miestnej_samosprave_v_podmienkach_inteligentnych_miest_a_obci.pdf [cit. 2023-15-10]. s. 56.

⁸¹ HAULÍK, Š.: „Zamrznuté nástroje“ priamej demokracie na úrovni obcí a miest podľa právneho stavu „de lega lata“. In *Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve*. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020. Dostupné na internete: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik_MEDZINARODNE_A_VNUTROSTATNE_PRAVNE_ASPEKTY_PRIAMEJ_UCASTI_OBYVATELOV_NA_MIESTNEJ_SAMOSPRAVE.pdf [cit. 2023-22-09]. s. 22.

3.2 Iné spôsoby participácie obyvateľov v obecnej samospráve

3.2.1 Účasť na činnosti obecného zastupiteľstva a jeho orgánov

Podstatou zastupiteľskej demokracie je to, že voľbami prechádza mandát z obyvateľov obce ako originálneho zdroja moci na nimi zvolených zástupcov. Tento postup má prirodzene za následok to, že pôvodný subjekt moci sa vzdávať od samotného rozhodovania. Práve preto zákon o obecnom zriadení pozná viaceré formy priamej demokracie, ktorými sa dá tento nedostatok prekonať, vďaka čomu po voľbách obyvatelia obce nemusia zostávať len v pozícii voliča.⁸²

Efektívna účasť obyvateľov na činnosti nimi zvoleného orgánu - obecného zastupiteľstva je v prvom rade podmienená ich vedomosťou o aktuálnych možnostiach využitia ich práva aktívne sa spolupodieľať, ovplyvňovať, kontrolovať činnosť a rozhodnutia tohto orgánu. Na to, aby obyvatelia obce mali tieto vedomosti, je nevyhnutná ich dostatočná informovanosť zabezpečená zverejňovaním informácií a to najmä o termínoch zasadnutí spolu s navrhovaným programom, ako aj materiálmi, o ktorých sa bude rozhodovať.⁸³ Vo vzťahu k uvedenému je základným ustanovením paragraf 12 odsek 4 zákona o obecnom zriadení, ktorý dáva obci zákonnú povinnosť zverejnenia návrhu programu zasadnutia minimálne tri dni pred jeho konaním na úradnej tabuli ako aj webovej stránke.⁸⁴

Jedným zo spôsobov ako môžu nielen obyvatelia obce, ale všetky fyzické a právnické osoby participovať na činnosti obecného zastupiteľstva, je možnosť vyjadrenia sa k materiálom, o ktorých tento orgán rozhoduje. Zo zákona o obecnom zriadení vyplýva povinnosť obce dať verejnosti možnosť pripomienkovať návrh všeobecne záväzného nariadenia, ako aj návrh rozpočtu obce a návrh záverečného účtu. V rámci najmenej desaťdňovej lehoty od zverejnenia príslušného návrhu je možné uplatniť pripomienku v písomnej forme, elektronicky alebo ústne do zápisnice na

⁸² PALÚŠ, I.: Teoreticko-právne východiská obecnej samosprávy (so zameraním na podmienky Slovenskej republiky). In *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej. 2017 Košice*. [online]. Dostupné na internete: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2017/fvs/formy-uskutocnovania-obecnej-samospravy-web.pdf> [cit. 2023-05-11]. s. 22.

⁸³ DOSTÁL, O. – SLOBODA, D. – KUHN, I.: *Účasť verejnosti na činnosti samosprávy a možnosť verejnosti ovplyvňovať prijímanie rozhodnutí v samospráve* : Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, 2013. Dostupné na internete: https://samosprava.institute.sk/sites/default/files/studie/a2_ucast_verejnosti_a_samosprava.pdf [cit. 2023-05-11]. s. 7.

⁸⁴ Uznesenie Krajského súdu v Banskej Bystrici z 12. mája 2004, sp.zn. 23 S 71/04

obecnom úrade. Pripomienka môže spočívať v predložení úplne nového textu alebo v doplnení, zmene, vypustení alebo spresnení textu, ktorý bol v pôvodnom návrhu. Jednotlivé pripomienky sú vyhodnocované oficiálnym navrhovateľom spolu s komisiou, ak je zriadená. Zákon nestanovuje povinnosť uplatnené pripomienky automaticky zapracovať. Na druhej strane existuje zákonná povinnosť odôvodniť vyhovie alebo nevyhovenie pripomienkam a následne takéto vyhodnotenie predložiť poslancom v písomnej forme najmenej 3 dni pred rokovaním obecného zastupiteľstva.⁸⁵

Prvá veta ustanovenia paragrafu 12 odsek 8 zákona o obecnom zriadení určuje, že rokovania obecného zastupiteľstva sú zásadne verejné. Zmyslom zásady verejnosti rokovania je možnosť kohokoľvek, či už obyvateľa danej obce, alebo akejkolvek inej osoby, získať informácie o obsahu a priebehu rokovania. Zároveň je touto zásadou vyjadrená možnosť obyvateľov obce bezprostredne kontrolovať nimi zvolených zástupcov.⁸⁶ Neverejnosť rokovania predstavuje ojedinelú výnimku, ktorú stanovuje ďalšia veta spomínaného ustanovenia. Podľa neho obecné zastupiteľstvo obligatórne vyhlasuje rokovanie obecného zastupiteľstva o dotknutých bodoch programu za neverejné, ak sú jeho predmetom informácie alebo veci chránené podľa osobitných zákonov. Osobitnými zákonmi, na ktoré príslušné ustanovenie príkladmo odkazuje sú predpisy chrániace obchodné tajomstvo, bankové tajomstvo, osobné údaje alebo daňové tajomstvo. Zákon o obecnom zriadení dáva tomuto ustanoveniu povahu obligatórneho imperatívu a teda neumožňuje obecnému zastupiteľstvu, aby samo posudzovalo vhodnosť aplikácie práva. Zvyšok príslušného ustanovenia vymedzuje prelomenie výnimky vyhlásenia rokovania za neverejné a to po prvé vtedy, keď je jeho predmetom využitie verejných prostriedkov, napríklad v súvislosti s odmeňovaním poslancov, platom starostu, odmenami hlavného kontrolóra, ako aj ostatných zamestnancov obce. Druhou výlukou je rokovanie, ktorého predmetom je nakladanie s obecným majetkom, napríklad jeho predaj, kúpa, či prenechanie do užívania tretím osobám.⁸⁷ Stanovené

⁸⁵ ALMAN, T.: Spoluúčasť obyvateľov obce a verejnosti na rozhodovaní obecného zastupiteľstva. In *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte. Časť I. Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 2018*. [online]. Dostupné na internete: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2019/fvs/verejna-sprava-v-sucasnom-state-1-web.pdf> [cit. 2023-22-12]. s. 214.

⁸⁶ VOLOCHOVÁ, J.: Iné formy účasti obyvateľov na samospráve obce. In: *Ius et Administratio: Facultas Iuridica Universitatis Ressorviensis : prawo konkurencji w procesie zmian : publikacja pokonferencyjna, 2018*, č. 3. [online]. Dostupné na internete: http://iusetadministratio.eu/wpcontent/Zeszyty_naukowe/2018/3_2018/3_2018_2_Volochova.pdf [cit. 2023-05-11]. s. 3-4.

⁸⁷ TEKELI, J. – TOMÁŠ, L.: *Komunálne právo*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 186.

výnimky nevyhlásenia rokovania za neverejné, aj keď sú jeho predmetom informácie alebo veci chránené podľa osobitných zákonov nám predstavuje situáciu, kedy verejný záujem prevyšuje záujem chránený osobitnými predpismi.

V súvislosti s verejnosťou rokovaní a povinnosťou obcí zverejňovať uvedené informácie súvisiace s rokaním obecného zastupiteľstva, je tiež dôležitá oblasť uplatňovania práva obyvateľov vyhotovovať záznamy z príslušných rokovaní. Vyhotovovanie záznamov z rokovania obecného zastupiteľstva bolo už v minulosti predmetom rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky. Z jeho nálezu vyplýva, že obsahom ústavne garantovaného práva na informácie je ich vyhľadávanie, prijímanie a rozširovanie. Súčasťou prijímania informácií je ich získanie do vlastnej dispozičnej sféry, či už zmyslovými orgánmi, ale aj rozličnými technickými prostriedkami, ako napríklad audiálne, vizuálne, audio-vizuálne alebo akékoľvek iné záznamy tak, aby mohli byť tieto informácie príslušnou osobou spracované pre jej vlastnú potrebu, ako aj pre potrebu iných. Orgány obce preto nemôžu svojim konaním alebo vnútornými predpismi obmedzovať, či brániť obyvateľom vo vyhotovovaní takýchto záznamov, keďže neexistuje zákonná úprava, ktorá by umožňovala takto zasahovať do práva na informácie z verejného zasadnutia obecného zastupiteľstva.⁸⁸ K vyhotovovaniu videozáznamov sa proaktívne stavia stále viac obecných samospráv, ktoré si často samy priebeh rokovania nahrávajú a následne zverejňujú na svojom webovom sídle, vďaka čomu sú záznamy prístupné pre verejnosť.

Jedným z návrhov pro futuro na zvýšenie participácie je zavedenie tzv. „doložky participácie“ k príslušným bodom programu rokovania obecného zastupiteľstva, pri ktorých právna úprava predpokladá aktívnu účasť obyvateľov prípadne širšej verejnosti, napríklad vo forme námietok, návrhov, pripomienok či výstupov. Námet na zavedenie „doložky participácie“ vychádza z teórie „nudge“ Nobelovo oceneného amerického behaviorálneho ekonóma Richarda H. Thaler. Vo všeobecnosti ide o ovplyvňovanie správania a rozhodovania sa jednotlivcov a v konečnom dôsledku aj celých skupín tým, že sú nenásilným a nenúteným spôsobom postrčení k určitému druhu správania sa, resp. rozhodnutiu. Veľkou výhodou tejto teórie je práve to, že si dané správanie, či rozhodnutie vyberajú jednotlivci sami dobrovoľne a častokrát podvedome. V našom prípade môžeme hovoriť, že ide o tzv. „postrčenie“ k participácii obyvateľov na výkone

⁸⁸ Z judikatúry: Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 26. apríla 2001 sp. zn. I. ÚS 57/00

samosprávy obce. Využitím „doložky participácie“ by došlo k cielenému ovplyvňovaniu obyvateľov informovaním o ich aktuálnej možnosti spolupodieľať sa na výkone samosprávy a takýmto spôsobom by sa mohlo podariť podnietiť ich priamu ako aj nepriamu účasť na diskusii, či rozhodovaní na miestnej úrovni. Obce takýmto postupom môžu priamo upriamiť pozornosť svojich obyvateľov na vybrané problémy obecnej samosprávy, ako aj na konkrétne oblasti, pri ktorých daná obec očakáva ich aktívne zapojenie.⁸⁹ V rámci aktuálnej právnej úpravy možno vidieť priestor pre zavedenie „doložky možnosti participácie“ v týchto oblastiach:

- Oznámenie o zvolaní rokovania obecného zastupiteľstva podľa § 12 ods. 4 zákona o obecnom zriadení.
- Obecný rozpočet a záverečný účet podľa § 9 ods. 2 zákona o obecnom zriadení.
- Návrh plánu kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra obce podľa § 18f ods. 1 písm. b) zákona o obecnom zriadení.
- Predaj a prenájom majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa v súlade s § 9a ods. 8 písm. e) zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov.⁹⁰

Vo všetkých uvedených oblastiach zákonodarca predpokladá sprístupnenie príslušných materiálov verejnosti v zákonom stanovenom čase. „Doložka možnosti participácie“ vo vyššie určených príkladoch by predstavovala presné vymedzenie toho kto, v akej lehote, komu a akým spôsobom sa môže k sprístupnenému materiálu vyjadriť. Doložka by mala obsahovať jasné a priame informácie v čo najjednoduchšej podobe bez dodatočnej nutnosti vyhľadávať ďalšie údaje vrátane odkazov na ustanovenia jednotlivých právnych predpisov. Zároveň by jasne mala vyjadrovať to, že určené subjekty majú priestor na svoje aktívne angažovanie sa vo vybranej oblasti. Opačný postup by mohol viesť naopak k zníženiu záujmu spolupodieľať sa na uskutočňovaní územnej samosprávy.⁹¹

⁸⁹ KRÁL, R.: „Doložka možnosti participácie“ ako legislatívna vízia podpory priamej účasti obyvateľov na výkone obecnej samosprávy. In *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. Dostupné na internete: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik_z_konferencie_Ako_zefektivnit_priamu_ucast_obyvateľov_na_miestnej_samosprave_v_podmienkach_inteligentnych_miest_a_obci.pdf [cit. 2023-15-09]. s. 47 – 48.

⁹⁰ Tamtiež s. 49 – 50.

⁹¹ Tamtiež s. 49.

Námet de lege ferenda v podobe „doložky možnosti participácie“ je v zásade uskutočniteľný dvoma spôsobmi:

1. Prvý spôsob by sa realizoval čisto na miestnej úrovni. Podstatu by predstavovala skutočnosť, že jednotlivé obce by využívali „doložku možnosti participácie“ podľa ich úpravy v rokovacom poriadku v súlade s § 11 odsek 4 písmeno k) zákona o obecnom zriadení. V rokovacom poriadku by teda stanovili, ktoré zverejňované materiály majú doložku obsahovať. R. Král považuje tento spôsob za možný, avšak len z čisto technickej stránky. Stotožňujeme sa s jeho názorom, že v zásade nie je reálne predpokladať také zásadné úpravy rokovacích poriadkov jednotlivých obecných samospráv.
2. Druhý spôsob by predstavoval zákonnú novelizáciu príslušných vyššie vymedzených ustanovení zákona o obecnom zriadení a v prípade predaja a prenájmu majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa aj zákona o majetku obcí. Vo vzťahu k obciam by takáto novela predstavovala jednoduchú administratívnu povinnosť. S ohľadom na charakter a aktuálnu úpravu spomínaných štyroch inštitútov by bola stanovená obci zákonná povinnosť zverejnenia aj „doložky možnosti participácie“, v plnom textovom znení o tom, v akej lehote, akým spôsobom a kam je možné doručiť pripomienky k príslušným zverejneným materiálom a zároveň aj vymedziť skupinu oprávnených subjektov. S touto povinnosťou by samozrejme súviselo aj vytvorenie vhodného mechanizmu na vyhodnocovanie pripomienok na úrovni obce.⁹²

S pohľadom na mieru prínosu, finančnú stránku ako aj obťažnosť realizácie v živote obecných samospráv, predstavuje „doložka možnosti participácie“ racionálny prvok podporujúci participáciu obyvateľov a verejnosti na výkone samosprávy obcí.⁹³

Inštitút udelenia slova

Zákon o obecnom zriadení v § 12 okrem iného upravuje aj inštitút udelenia slova. V rámci tejto právnej úpravy vnímame značnú asymetriu, keďže diferencujeme medzi povinnosťou a možnosťou udeliť slovo s ohľadom na subjekt. Starosta ako vedúci zasadnutia obecného zastupiteľstva má povinnosť udeliť slovo zákonom taxatívne vypočítaným subjektom, konkrétne ide o poslanca obecného zastupiteľstva,

⁹² Tamtiež s. 51.

⁹³ Tamtiež s. 51.

poslanca Národnej rady Slovenskej republiky, poslanca európskeho parlamentu, zástupcu vlády Slovenskej republiky ako aj zástupcu iného štátneho orgánu. Udelenie slova je podmienené ich žiadosťou, ktorá nemá zákonom predpísanú formu. Starostovi navyše hrozí sankcia v podobe straty práva viesť zasadnutie obecného zastupiteľstva ak neudelí slovo poslancovi obecného zastupiteľstva, ktorý o to požiadal.⁹⁴

Vo vzťahu k obyvateľom vnímame rozdiel daný tým, že pri inštitúte zhromaždenia obyvateľov obce zákon dáva každému obyvateľovi právo na to, aby vyjadril svoj názor. Na druhej strane pri úprave inštitútu udelenia slova na rokovaní obecného zastupiteľstva, zákon hovorí o tom, že je tu len nenárokovateľná možnosť udelenia slova, ak o to obyvateľ požiada.⁹⁵ Okrem uvedených subjektov zákon v zásade nevyklučuje, že slovo môže byť udelené aj iným osobám. Na základe toho môžeme tento inštitút vykladať rozširujúco napríklad v prípade osoby, ktorá nemá postavenie obyvateľa obce, avšak jej príspevok by mohol byť v rámci rokovania prínosný vzhľadom na záujmy obce.⁹⁶

Starosta obce ako vedúci zasadnutia má právo posúdiť a rozhodnúť, či vzhľadom na konkrétne okolnosti bude alebo nebude udelené slovo obyvateľovi obce, ktorý o to požiada. Táto oblasť je veľmi citlivá a niekedy rozhodnutie starostu nemusí byť náležité pochopené na základe čoho môže celá situácia viesť k zhoršeniu vzájomných vzťahov obyvateľov obce k ich starostovi. Odporúčaným postupom v prípade, ak má starosta pochybnosť o tom či má, resp. nemá udeliť slovo obyvateľovi je, aby o tom dal hlasovať poslancom. Považujeme to za vhodné riešenie, pretože práve poslanci predstavujú príslušnú autoritu na to, aby procesným uznesením rozhodli o udelení alebo neudelení slova v prípade spornej situácie. Vychádzame pritom zo zrejmej fakt, že poslanci tvoria orgán, na ktorého zasadnutí sa má slovo udeliť.⁹⁷

V súlade s ustanovením § 12 odsek 11 zákona o obecnom zriadení môže bližšiu úpravu inštitútu udelenia slova obsahovať rokovací poriadok obecného zastupiteľstva. Rokovací poriadok môže upraviť napríklad, kedy sa slovo udeľuje obyvateľovi obce, prípadne inému subjektu. Vnútorne môže byť upravené aj to, či udelenie slova

⁹⁴ Pozri § 12 odsek 6 a odsek 9, z. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

⁹⁵ Pozri § 12 odsek 9, z. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

⁹⁶ BRIESTENSKÝ, L.: *Efektívne zasadnutie obecného zastupiteľstva*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2020, s. 136.

⁹⁷ Tamtiež s. 135 – 136.

obyvateľom predstavuje samostatný bod programu, resp. či je možné udelenie slova kedykoľvek počas zasadnutia ako aj maximálny rečnícky čas.⁹⁸

3.2.1.2 Účasť na činnosti orgánov obecného zastupiteľstva

Zákon o obecnom zriadení stanovuje, že obecné zastupiteľstvo si môže podľa vlastnej potreby zriaďovať stále prípadne dočasné výkonné, kontrolné a poradné orgány. Pod týmito orgánmi môžeme rozumieť predovšetkým obecnú radu, komisie, obecný mládežnícky parlament, radu seniorov ako aj ďalšie orgány a útvary, pokiaľ tak stanovuje osobitný predpis.⁹⁹

Za veľmi pozitívny prístup považujeme, keď sa verejnosť zasadnutí vzťahuje nielen na obecné zastupiteľstvo, ale aj jeho orgány. Vytára sa tým priestor ako pre obyvateľov obce tak aj pre ostatnú verejnosť, aby sa rokovania mohli zúčastniť a prípadne na nich aj vystúpiť a povedať svoj názor. Zákon však výslovne takúto povinnosť obciam nestanovuje.

Ako obdobne dôležitú vnímame aj možnosť participovať prostredníctvom členstva v daných orgánoch. V tomto smere je nutné poukázať na fakt, že obecná rada je tvorená výlučne poslancami. Na druhej strane členmi komisií môžu byť okrem poslancov aj ďalšie osoby, či už experti na príslušnú oblasť alebo aj obyvatelia obce reprezentujúci hlas ľudu.

Výslovné stanovenie mládežníckeho parlamentu a rady seniorov ako orgánov obecného zastupiteľstva do zákona o obecnom zriadení bolo vykonané zákonom č. 488/2021 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 2022. Členstvo v mládežníckom parlamente predstavuje inovatívny spôsob participácie mládeže na veciach verejných. Novela bola prijatá s cieľom podporovať inovatívne formy participácie mladých ľudí na živote spoločnosti na vnútroštátnej, regionálnej a komunálnej úrovni. Mladí ľudia môžu týmto spôsobom prostredníctvom svojich návrhov a nápadov napomôcť k lepšiemu fungovaniu ich obce. Rada seniorov vytvára priestor pre združovanie obyvateľov obce

⁹⁸ ALMAN, T. – FARKAŠOVÁ S. – KRÁĽOVÁ V.: *Transparentná samospráva - Metodický manuál* : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2021. Dostupné na internete: https://www.researchgate.net/publication/352401001_Transparentna_samosprava_-_Transparent_Local_Self-Government [cit. 2023-01-12]. s. 13.

⁹⁹ Pozri § 10 odsek 2, z. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

v dôchodkovom veku. Prostredníctvom rady seniorov môže aj táto skupina obyvateľov prispieť k zlepšeniu chodu obce s poukazom na ich vedomosti a celoživotné skúsenosti.¹⁰⁰

3.2.3 e-Participácia

Vďaka neustálemu rozvoju technológií dochádza k prenosu participácie vo všeobecnosti aj do digitálneho prostredia. Oblasť participácie obyvateľov na obecnej samospráve v tomto prípade nie je výnimkou. Pod e-participáciou v podmienkach miestnej samosprávy rozumieme možnosť obyvateľov zúčastňovať sa na záležitostiach obce v elektronickej podobe prostredníctvom informačných-komunikačných prostriedkov.

E-participácia so sebou prináša viaceré výhody. V prvom rade dochádza k rozširovaniu príležitostí ovplyvňovania diania v obci zo strany jej obyvateľov. Avšak vždy závisí od samotnej obce aké spôsoby e-participácie ponúkne svojim obyvateľom s ohľadom na jej aktuálne potreby a technické možnosti. Ďalšou výhodou je, že využívanie digitálnych priestorov na participáciu môže viesť k vyššej miere zainteresovanosti obyvateľov. Súvisí to s tým, že e-participácia je ľahšie prístupná, menej časovo náročná a nevyžaduje osobný kontakt, vďaka čomu dochádza k urýchleniu a zjednodušeniu prístupu pre obyvateľov kľudne aj priamo z komfortu ich domova. Zároveň aj tu platí predpoklad, že čím viac sa budú obyvatelia spolupodieľať na jednotlivých krokoch a následných rozhodnutiach, tým bude vyššia ich spokojnosť. Môže sa jednať napríklad o rozhodnutia, ktoré boli urobené na základe elektronicky zozbieraných dát od obyvateľov. V neposlednom rade využitie informačných-komunikačných prostriedkov prispieva k vyššej transparentnosti a otvorenosti pri riadení obce. Na druhej strane vnímame aj určité nevýhody e-participácie. Hlavným problémom je nízka miera elektronického a technického vybavenia niektorých domácností a taktiež aj menších obcí. Pre efektívne využívanie elektronickej participácie je potrebné, aby obec vybrala nielen vhodnú platformu na dosiahnutie konkrétneho účelu, ale taktiež musí zabezpečiť zverejňovanie a pravidelné

¹⁰⁰ Dôvodová správa k zákonu č. 488/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré iné zákony [online]. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=500811> [cit. 2023-01-12].

aktualizovanie informácií, ako aj poskytovanie spätnej väzby na podnety zo strany verejnosti. Zároveň nesmieme zabúdať na staršie generácie respektíve skupiny obyvateľov, ktoré nedisponujú dostatočnou digitálnou gramotnosťou na to, aby mohli efektívne využívať nástroje e-participácie. Práve z daných dôvodov nástroje e-participácie nenahrádzajú nástroje klasickej participácie ale predstavujú len ich doplnok.¹⁰¹

Obyvatelia obce môžu elektronicky participovať rôznymi spôsobmi. Najčastejším príkladom je participácia prostredníctvom webových stránok obcí, v tomto prípade ide o pasívny spôsob vyhľadávania informácií, ktoré sú voľne dostupné. V dnešnej dobe obyvateľ očakáva, že webová stránka obce bude okrem základných a povinne zverejňovaných informácií obsahovať aj rôzne iné vrátane najaktuálnejších správ a oznamov. Vhodným vzorom sú stránky, ktoré obsahujú okrem iného napríklad aj informácie o prebiehajúcich, respektíve plánovaných participatívnych projektoch, archív s videozáznamami zo zasadnutí obecného zastupiteľstva, či sekciu s často kladenými otázkami, ktoré obyvateľovi pomôžu pri riešení často vyskytujúcich sa problémov. Ďalším veľmi často využívaným e-nástrojom je e-mail. Prostredníctvom e-mailovej komunikácie môže obyvateľ napríklad konzultovať a riešiť jeho problém alebo podnet, prípadne môže aktívne žiadať o poskytnutie určitých informácií, či dokumentov. E-mailová komunikácia môže byť využívaná aj na posielanie noviniek v podobe newsletteru. Medzi spôsoby využívania e-participácie nepochybne patria aj sociálne siete ako napríklad Facebook alebo Instagram. Môžu byť využívané ako na informovanie verejnosti, tak aj na komunikáciu v rámci chatu. V roku 2020 realizovalo Združenie miest a obcí Slovenska na 523 respondentoch prieskum o využívaní sociálnych sietí na komunikáciu. Z vykonaného prieskumu však vyplynulo, že až viac ako 40 percent obcí nevyužíva žiadne sociálne siete.¹⁰² Online platformy môžu obyvateľom poskytnúť príležitosť diskutovať a hlasovať napríklad aj v rámci procesu participatívneho rozpočtu. Na videokonferencie a online chat môžu byť využívané aplikácie ako Zoom, Microsoft Teams a mnoho podobných. Obce môžu vykonávať online prieskumy verejnej mienky svojich obyvateľov, napríklad prostredníctvom online

¹⁰¹ MALEC, T.: *e-Participácia v praxi. Nástroje podporujúce elektronickú participáciu občanov* : Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti [online]. Dostupné na internete: <https://www.participacia.eu/wp-content/uploads/2019/02/e-Particip%C3%A1cia-n%C3%A1stroje.pptx> [cit. 2023-05-12].

¹⁰² KALIŇÁK, M.: *ZMOS vie koľko samospráv pri komunikácii využíva sociálne siete*. Tlačová správa z 21.12.2020 [online]. Dostupné na internete: <https://www.zmos.sk/zmos-vie-kolko-samosprav-pri-komunikacii-vyuziva-socialne-siete--oznam/mid/405616/.html> [cit. 2023-05-12].

platformy Google Forms, ktorá slúži na tvorbu dotazníkov a následnú súhrnnú analýzu ich výsledkov.

Odkaz pre starostu je slovenská webová a mobilná aplikácia vytvorená v spolupráci s miestnymi samosprávami, slúžiaca na participatívny zber dát. Aplikácia predstavuje online priestor slúžiaci na nahlásenie konkrétnych podnetov a problémov obyvateľov. Tie budú následne na základe analýzy predložené príslušnému zodpovednému pracovníkovi obce na vyriešenie, ktoré sa uskutočňuje pod drobnohľadom verejnosti. Podľa Inštitútu pre dobre spravovanú spoločnosť bolo cieľom zavedenia Odkazu pre starostu najmä podporenie otvorenej komunikácie medzi obyvateľmi a ich obcou, zjednodušenie riešenia problémov na miestnej úrovni a v neposlednom rade aj snaha o edukáciu obyvateľov, v súvislosti s rozdelením kompetencií v rámci obce s ohľadom aj na ďalšie príslušné orgány verejnej správy.¹⁰³ Od spustenia v roku 2010 sa dodnes prostredníctvom aplikácie vyriešilo už vyše 82 500 podnetov. Podľa tabuľky č. 1 uvedenej v prílohách z 10 sledovaných samospráv malo 6 zriadenú platformu Odkaz pre starostu.

3.2.4 Participatívne rozpočtovanie

Participatívne rozpočtovanie predstavuje demokratický proces, prostredníctvom ktorého obyvatelia konkrétnej obce priamo diskutujú a rozhodujú o tom, ako použiť časť verejného rozpočtu.¹⁰⁴ Jedná sa o komplexný pravidelne opakujúci sa proces, ktorý musí zahŕňať verejnú diskusiu o tej časti verejných zdrojov, ktoré príslušná obec na tieto účely vyčlení. Táto diskusia je vedená v rámci viacerých otvorených stretnutí, čím sa vylučujú jednorazové participačné nástroje ako sú miestne referendá, ktoré nepredstavujú príklad participatívneho rozpočtovania ani v prípade, keď sa týkajú finančných záležitostí obce. Výsledky procesu participatívneho rozpočtovania sú

¹⁰³ MAZÚR, J.: Alternatívne nástroje zapájania obyvateľov do správy vecí verejných na miestnej úrovni: online platformy. In *Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve* 2020 [online]. Dostupné na internete: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik_MEDZINARODNE_A_VNUTROSTATNE_PRAVNE_ASPEKTY_PRIAMEJ_UCASTI_OBYVATELOV_NA_Miestnej_SAMOSPRAVE.pdf [cit. 2023-05-12], s. 38.

¹⁰⁴ KLIMOVSKÝ, D. a kol.: *Participatívne rozpočtovanie (kontexty, modely a praktické skúsenosti)*. 1. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., s. 29.

záväzné, pričom je možné jednoznačne určiť zodpovednostné vzťahy.¹⁰⁵ Orgány, ktoré sú zodpovedné za využitie príslušných verejných zdrojov musia jasne, vážne a zrozumiteľne vyhlásiť, že za určených podmienok a v určenom rozsahu sa vzdávajú svojho práva na rozhodovanie a prijímajú výsledok participatívneho rozpočtovania.

Jedným z cieľov participatívneho rozpočtovania je podpora aktívneho zapájania sa obyvateľov do rozhodovacích procesov samosprávy a tým aj snaha o zvýšenie účasti obyvateľov na rozhodnutiach obce. Prostredníctvom participatívneho rozpočtovania sa môžu spolupodieľať na tvorbe verejných politík obce v zásade všetky skupiny obyvateľov. Vďaka aktívnemu zapájaniu sa pri využívaní tohto participatívneho nástroja, môžu obyvatelia dať najavo svoje potreby a preferencie, napríklad prostredníctvom predkladania návrhov ako aj upírať pozornosť na konkrétne obyvateľmi negatívne vnímané oblasti využívania verejných zdrojov obce. Edukačná funkcia participatívneho rozpočtovania je obojsmerná. Nielenže sa obec oboznamuje s potrebami, požiadavkami a predstavami obyvateľov, ale aj samotní obyvatelia sa učia ako fungujú procesy v samospráve najmä s dôrazom na nakladanie s určenými verejnými zdrojmi. Zároveň by mal tento participatívny proces prispieť k zvýšenej transparentnosti v oblasti využívania verejných zdrojov, s čím sa znižuje priestor pre korupciu, či klientelizmus. Ďalším prínosom využívania participatívneho rozpočtovania je rozvíjanie miestnej komunity, keďže tento proces, resp. jeho výsledky motivujú jednotlivých obyvateľov, aby navzájom spolupracovali. Na základe ich spoločných záujmov majú možnosť rozhodnúť ako príslušné verejné zdroje čo najlepšie využiť a to všetko za účelom zlepšovania podmienok a kvality života v ich obci.¹⁰⁶

Participatívne rozpočtovanie vzniklo v roku 1989 v Porto Alegre v Brazílii, odkiaľ sa postupne rozšírilo do celého sveta. Významným spôsobom sa na jeho rozšírení podujala Svetová banka. Slovenská republika z hľadiska zavádzania tejto demokratickej inovácie nepatrila medzi rýchlych nasledovníkov. O prvú skúsenosť s participatívnym rozpočtom na Slovensku sa zaslúžilo občianske združenie Utopia a to konkrétne v roku 2011 v hlavnom meste Bratislava. Od vtedy do dnes má skúsenosť

¹⁰⁵ Tamtiež s. 31.

¹⁰⁶ *Charta dobrého Participatívneho rozpočtovania* : Úrad splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rozvoj občianskej spoločnosti, Filozofická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, [online]. minv.sk, [2021-08-11]. Dostupné na internete: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/2021/Charta%20dobrego%20PR.pdf [cit. 2024-03-01].

s participatívnym rozpočtovaním viac než 60 obcí na Slovensku.¹⁰⁷ Podľa tabuľky č. 2 uvedenej v prílohách z nami sledovaných 10 mestských samospráv len 1 aktívne využíva participatívne rozpočtovanie. Ďalšie 3 mestá mali v minulosti praktickú skúsenosť s týmto participatívnym nástrojom a v 6 samosprávach tento nástroj nebol nikdy uplatnený.

V súčasnosti môžeme konštatovať, že v našom právnom poriadku absentuje zákonná regulácia participatívneho rozpočtovania, s čím súvisí, že obce nemajú k dispozícii jasne určený ustálený spôsob zavádzania a procesného nastavenia tohto inštitútu a preto majú badateľne rôznu prax pri jeho aplikácii.¹⁰⁸ V praxi obecných samospráv a v príslušných metodických usmerneniach vnímame ako následok chýbajúcej právnej úpravy časté zamieňanie pojmov participatívneho rozpočtovania ako procesu a participatívneho rozpočtu ako programového dokumentu. Napríklad v rámci oficiálneho dokumentu upravujúceho zásady participatívneho rozpočtu Trnavského samosprávneho kraja je pojem participatívny rozpočet definovaný ako proces. Ďalšou oblasťou s rozdielnym prístupom jednotlivých obecných samospráv je aj spôsob zavedenia tohto inštitútu do praxe. Niektoré obce ho prijímajú prostredníctvom všeobecne záväzných nariadení. Na druhej strane máme obce, ktoré tento postup považujú za nesprávny a dávajú prednosť forme uznesení obecných zastupiteľstiev. Nejednotnosť je možné vnímať aj v samotnom pomenovaní dokumentu, ktorý obsahuje pravidlá participatívneho rozpočtovania ako napríklad zásady, pravidlá, mechanizmy, či štatúty. V rámci praktického života obecných samospráv je niekedy možné taktiež pozorovať, že participatívne rozpočtovanie je ponímané ako súčasť miestnych dotačných schém a to aj napriek jasne viditeľným odlišnostiam medzi týmito inštitútmi.¹⁰⁹

Na druhej strane absentujúca zákonná úprava v tejto oblasti však nie je vnímaná čisto len ako negatívny jav. Naopak necháva voľný priestor pre budúce

¹⁰⁷ GINDLOVÁ, B. – HRABINOVÁ, A. – HALIENOVÁ, D.: *Participatívny rozpočet a jeho uplatnenie v samospráve*. Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti. 2019. [online]. Dostupné na internete: <https://mailchi.mp/df15e6792662/participativny-rozpoet-a-jeho-uplatnenie-v-samosprave?e=105003d1a6> [cit. 2024-03-01].

¹⁰⁸ KLIMOVSKÝ, D.: Participatívne rozpočtovanie: absencia zákonnej úpravy a doterajšie skúsenosti samospráv na Slovensku. In *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. Dostupné na internete: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik_z_konferencie_Ako_zefektivnit_priamu_ucast_obyvatelov_na_miestnej_samosprave_v_podmienkach_inteligentnych_miest_a_obci.pdf [cit. 2024-03-01]. s. 40.

¹⁰⁹ Tamtiež s. 42 – 43.

experimentovanie a umožňuje, aby mohli byť odzrkadlené špecifické potreby a požiadavky tej ktorej obce. Navyše nezakotvenie participatívneho rozpočtovania ako zákonnej povinnosti odráža čisto dobrovoľnú možnosť zavedenia tohto inštitútu do života obce.¹¹⁰

Základným východiskom pre zavedenie participatívneho rozpočtovania do života obce je rozhodnutie pochádzajúce od orgánov miestnej samosprávy ako to bolo v prípade mesta Trnava. Tým ale nie je vylúčená možnosť, že zavedenie môže prichádzať aj z iniciatívy samotných obyvateľov, čo nám dokazuje prax z nášho hlavného mesta Bratislava. V zásade platí, že zavedenie participatívneho rozpočtu zhora nie je lepšie, ako keď iniciatíva pochádza zdola, teda od obyvateľov a naopak. Pravdepodobne najideálnejšou alternatívou je, keď sa v rovnakom čase stretáva iniciatíva, ako zo strany predstaviteľov obce tak aj jej obyvateľov ako to bolo napríklad v meste Banská Bystrica.¹¹¹

Pri otázke budúceho vývoja participatívneho rozpočtovania v podmienkach slovenských obecných samospráv sa môžeme opierať o doterajšie medzinárodné skúsenosti. Z hľadiska regulácie a usmerňovania do úvahy prichádzajú tri nasledujúce scenáre:

1. Prvý scenár predstavuje zachovanie aktuálneho stavu. Tak ako doteraz by sa vychádzalo z rôznych príslušných pravidiel a odporúčaní, ktoré sa nachádzajú v dostupných metodikách, usmerneniach a sprievodcoch. Takto by bol aj naďalej zachovaný rôznorodý prístup k spôsobu zavádzania a procesného nastavenia tohto inštitútu.¹¹²
2. Druhý scenár predstavuje postup podľa jednotného vzoru, ktorým je právne nezáväzná Charta dobrého participatívneho rozpočtovania vydaná Úradom splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rozvoj občianskej spoločnosti spolu

¹¹⁰ Tamtiež s. 41.

¹¹¹ HRABINOVÁ, A. – BABIAKOVÁ, K. – BALÁŽOVÁ, E.: *x+1 otázok a odpovedí o participatívnom rozpočte* : Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky/Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, 2020 [online]. Dostupné na internete: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/2020/publikacie/x+1%20otazok%20a%20odpovedi%20o%20participativnom%20rozpocte.pdf [cit. 2024-03-01]. s. 20.

¹¹² KLIMOVSKÝ, D.: Participatívne rozpočtovanie: absencia zákonnej úpravy a doterajšie skúsenosti samospráv na Slovensku. In *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. Dostupné na internete: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik_z_konferencie_Ako_zefektivnit_priamu_ucast_obyvatelov_na_miestnej_samosprave_v_podmienkach_inteligentnych_miest_a_obci.pdf [cit. 2024-03-01]. s. 43.

s Filozofickou fakultou Univerzity Komenského v Bratislave v roku 2021 v rámci projektu „Inovácie v rozpočtovaní miestnych samospráv na Slovensku“. Charta nestanovuje presné kroky, ktoré musia byť v rámci procesu dodržané, ale obsahuje princípy dobrého participatívneho rozpočtovania. Prijatím tejto Charty samosprávami a postupom podľa stanovených princípov, by mohlo dôjsť štandardizácii procesu participatívneho rozpočtovania. Pozitívny vplyv by sa mohol dotknúť aj vyjasnenia určitých terminologických nepresností.¹¹³

3. Tretí scenár predstavuje úvahu de lege ferenda. Vzhľadom na fakt, že v súčasnosti sa v žiadnom zákone ani len pojem participatívne rozpočtovanie, resp. rozpočet nevyskytuje, môžeme konštatovať, že legislatívne ukotvenie tohto inštitútu by bolo pre Slovensko prínosné. Občianske združenie Via Iuris sformulovalo 3 možnosti zákonného ukotvenia participatívneho rozpočtovania v zákone č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy:
 - a) Prvá možnosť predstavuje stanovenie participatívneho rozpočtovania v príslušnom zákone ako jednu z foriem výdavkov obce. Zákon by definoval pojem participatívneho rozpočtu a ďalej by vyjadroval možnosť obcí, aby si samy vo svojich vnútorných predpisoch upravili podrobné pravidlá procesu participatívneho rozpočtovania s ohľadom na konkrétne podmienky tej ktorej obce.¹¹⁴
 - b) Druhá možnosť spočíva vo vyjadrení princípov participatívneho rozpočtovania priamo v príslušnom zákone. Participatívne rozpočtovanie by nepredstavovalo zákonnú povinnosť pre všetky obce, avšak v prípade, ak by sa konkrétna obec dobrovoľne rozhodla ho zaviesť a používať, tak by musela aplikovať dané zákonom stanovené princípy.¹¹⁵
 - c) Tretia možnosť predstavuje zavedenie participatívneho rozpočtovania v určitej minimálnej výške ako zákonnú povinnosť pre všetky obecné samosprávy. V tomto prípade by zákon zároveň musel stanoviť presný postup pri zavádzaní a realizovaní tohto procesu.¹¹⁶

¹¹³ Tamtiež s. 43.

¹¹⁴ BABIAKOVÁ, K.: *Čo by znamenala legislatívna úprava pre participatívny rozpočet?* 2020 [online]. Dostupné na internete: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/2020/denniky/Legislativa%20a%20participativny%20rozpocet.pdf [cit. 2024-03-01]. s. 3.

¹¹⁵ Tamtiež s. 4.

¹¹⁶ BABIAKOVÁ, K.: *Netreba všetko formalizovať, alebo čo by znamenala legislatívna úprava participatívneho rozpočtovania* : Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti

ZÁVER

Participácia obyvateľov na výkone samosprávy obce predstavuje významný aspekt zdravo fungujúcej demokracie na miestnej úrovni. Právny základ participácie nachádzame v Ústave Slovenskej republiky medzi základnými právami a slobodami. Účasť obyvateľov obce na správe obecných záležitostí je vyjadrením princípu suverenity ľudu a predstavuje súčasť širšieho ústavou garantovaného práva občanov na správu verejných vecí. Na ústavnú úpravu nadväzujú viaceré zákony, ktoré vytvárajú priestor pre obyvateľov respektíve verejnosť na to, aby sa mohli zapojiť do rozhodovacích procesov v obci.

Pri písaní práce sme sa držali v našom ponímaní ústrednej myšlienky a to, že obyvatelia obce sú pôvodnými nositeľmi moci na úrovni obecnej samosprávy, ktorú voľbami len prepožičiavajú zvoleným zástupcom. V tomto svetle sme sa snažili vnímať najmä nedostatky jednotlivých spôsobov participácie obyvateľov na výkone obecnej samosprávy.

Aktuálna právna úprava v zásade umožňuje obyvateľom obce aktívne sa podieľať na výkone obecnej samosprávy nielen jednorazovo prostredníctvom volieb, ale aj rôznymi inými spôsobmi. Efektívne využívanie tohto práva obyvateľmi v praxi je však do značnej miery obmedzené fragmentárnou a nejednoznačnou právnou úpravou. Pri písaní práce sme zistili, že pomerne veľa známych nedostatkov majú dve základné formy priamej demokracie na úrovni obce a to miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov obce.

Miestne referendum má predstavovať kľúčovú formu priamej demokracie na miestnej úrovni. V praxi sa ale z neho stal len občasne využívaný inštitút spravidla s neplatnými výsledkami. Z nášho pohľadu najväčším nedostatkom tohto inštitútu je prísne nastavené kvórum jeho platnosti, ale aj vysoké kvórum na iniciovanie miestneho referenda zo strany obyvateľov obce. Myslíme si, že primerané zníženie týchto percentuálnych hraníc by pozitívne ovplyvnilo efektívne fungovanie tohto participačného nástroja. V rovine budúceho práva by sa mala riešiť aj dôležitá otázka právnej záväznosti platných výsledkov miestneho referenda, ktorú v súčasnosti až na výnimky zákonodarca opomína. Úprava miestneho referenda v zákone o obecnom

[online]. Dostupné na internete: <https://mailchi.mp/b9cb8aad3aa2/netreba-vetko-formalizova-alebo-o-by-znamenala-legislatvna-prava-participativneho-rozpotu?e=9016a714f1> [cit. 2024-03-01].

zriadení obsahuje aj ďalšie nedostatky a nejasnosti, ktoré komplikujú efektívne využitie tohto inštitútu v praxi. De lege ferenda by mal zákonodarca jednoznačne potvrdiť význam miestneho referenda v podobe samostatného zákona. Inšpiráciou v tomto smere by nám mohla byť právna úprava v Českej republike.

V zmysle ústavnej úpravy zhromaždenie obyvateľov obce predstavuje v teoretickej rovine jeden z troch rovnocenných spôsobov výkonu obecnej samosprávy. Je to finančne nenáročný inštitút, ktorý umožňuje bezprostredný kontakt predstaviteľov orgánov obce a obyvateľov. Zákonná úprava tohto inštitútu je veľmi strohá a vytvára pomerne veľký priestor na legislatívne zlepšenie do budúcnosti. Obyvatelia obce potrebujú vidieť, že prostredníctvom inštitútov miestneho referenda a zhromaždenia obyvateľov obce majú zaručenú možnosť prejaviť svoju vôľu nielen v teoretickej rovine, ale aj v reálnom živote.

Verejnost' rokovania obecného zastupiteľstva zabezpečuje činnosť tohto orgánu pod bezprostrednou kontrolou obyvateľov, resp. verejnosti. Na zasadnutiach obecného zastupiteľstva majú obyvatelia obce v zmysle zákona nenárokovateľnú možnosť udelenia slova predsedajúcim. Príslušnú právnu úpravu nehodnotíme negatívne, naopak je podľa nás nevyhnutná na zaistenie plynulosti priebehu rokovania obecného zastupiteľstva. Na druhej strane je potrebné, aby inštitút udelenia slova bol bližšie upravený v rámci rokovacieho poriadku obecného zastupiteľstva. Za priaznivý prístup obecných samospráv považujeme, keď na základe vnútorných predpisov umožňujú účasť a prípadné vystúpenie obyvateľov aj na rokovaniach orgánov obecného zastupiteľstva.

Veľmi pozitívne vnímame postupný prenos participácie do digitálneho prostredia prostredníctvom informačno-komunikačných prostriedkov. E-participácia so sebou prináša viacero výhod predovšetkým umožňuje jednoduchšie šírenie informácií a vytvára dostupnejšie prostredie pre zapojenie obyvateľov do diania v obci. V súčasnosti však vzhľadom na elektronické a technické vybavenie domácností ako aj niektorých obcí e-participácia môže predstavovať len doplnok tej klasickej participácie.

Presvedčenie, že participácia predstavuje dôležitú hodnotu, je základnou podmienkou jej efektívneho fungovania na miestnej úrovni. Potrebná je vzájomná súhra medzi vedením obecnej samosprávy a jej obyvateľmi. Na jednej strane je vedenie obce, ktoré má k participácii pozitívny prístup a víta zapojenie obyvateľov do rozhodovacích

procesov. Za pozitívny prístup považujeme vytváranie priestoru na participáciu a informovanie nad rámec stanovený legislatívnou úpravou. Aj na Slovensku máme nejednu takúto obecnú samosprávu, ktorá dobrovoľne postupuje ďaleko nad rámec zákona a využíva inovatívne participatívne nástroje, ako napríklad participatívne rozpočtovanie. V zásade nie je potrebné čakať, kým bude určitá zákonná úprava vylepšená, respektíve kým bude konkrétny participatívny nástroj upravený zákonodarcom. Obce môžu byť samy iniciatívne a upravovať vo svojich vnútorných predpisoch zákonom neupravené participatívne nástroje, prípadne konkretizovať využívanie tých, ktoré zákon pozná rešpektujúc mantinely stanovené zákonom. Na druhej strane je však potrebné, aby boli obyvatelia, ktorí majú záujem aktívne sa zúčastňovať na správe záležitostí obce. Ak sú v rámci celého procesu rozhodovania náležité informovaní a majú reálny vplyv na výsledky, bude sa zvyšovať aj ich dôvera v zástupcov, ktorí tvoria orgány obce. Obyvatelia sa následne stávajú „spolumajiteľmi“ prijatých rozhodnutí, vďaka čomu sa predchádza vzniku potenciálnych konfliktov.

Záverom diplomovej práce si dovoľíme poukázať na skutočnosť, že samotná participácia nikdy nepredstavuje cieľ, ale len prostriedok. Cieľom participácie je to, o čo by nám všetkým malo ísť a teda zlepšenie podmienok a kvality života v našej obci.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

A) Knižné publikácie a monografie

- ALMAN, T. – FARKAŠOVÁ S. – KRÁĽOVÁ V.: *Transparentná samospráva - Metodický manuál* : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2021 [online]. Dostupné na internete: https://www.researchgate.net/publication/352401001_Transparentna_samosprava_-_Transparent_Local_Self-Government [cit. 2023-01-12]. 26 s.
- BABIAKOVÁ, K.: *Čo by znamenala legislatívna úprava pre participatívny rozpočet?* 2020 [online]. Dostupné na internete: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/2020/denniky/Legislativa%20a%20participativny%20rozpocet.pdf [cit. 2024-03-01]. 9s.
- BABIAKOVÁ, K.: *Netreba všetko formalizovať, alebo čo by znamenala legislatívna úprava participatívneho rozpočtovania* : Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti [online]. Dostupné na internete: <https://mailchi.mp/b9cb8aad3aa2/netreba-vetko-formalizova-alebo-o-by-znamenala-legislatvna-prava-participativneho-rozpocetu?e=9016a714f1> [cit. 2024-03-01].
- BALOG, B., TITLOVÁ, M., FAKLA, M.: *Amnestie a milosti*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2019. 128 s. ISBN 978-80-571-0064-5
- BRIESTENSKÝ, L. a kol.: *Miestna samospráva – základné princípy fungovania III.* : Asociácia vzdelávania samosprávy, 2018. s. 281. ISBN 978-80-897703-56-2
- BRIESTENSKÝ, L.: *Efektívne zasadnutie obecného zastupiteľstva*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2020, 222 s. ISBN 978-80-571-0263-2
- DOSTÁL, O. – SLOBODA, D. – KUHN, I.: *Účasť verejnosti na činnosti samosprávy a možnosť verejnosti ovplyvňovať prijímanie rozhodnutí v samospráve* : Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika, 2013 [online]. Dostupné na internete: https://samosprava.institute.sk/sites/default/files/studie/a2_ucast_verejnosti_a_samosprava.pdf [cit. 2023-05-11]. 23 s.
- FRANZENOVÁ, D. a kol.: *Dobrý deň, samospráva! 2018 – 2022 Príručka pre volených predstaviteľov miest a obcí*. Združenie miest a obcí Slovenska, 2018 [online].

- Dostupné na internete: https://www.zmos.sk/download_file_f.php?id=1174038 [cit. 2024-26-01]. 131 s.
- GALANDA, M. a kol.: *Zorientuj sa v samospráve* : ZMOS, 2020 [online]. Dostupné na internete: <https://www.zomos.sk/wp-content/uploads/publikacie/Zorientuj-sa-v-samosprave.pdf> . ISBN 978-80-971402-2-9 [cit. 2024-30-01]. 147 s. ISBN 978-80-971402-2-9
- GINDLOVÁ, B. – HRABINOVÁ, A. – HALIENOVÁ, D.: *Participatívny rozpočet a jeho uplatnenie v samospráve*. Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti. 2019. [online]. Dostupné na internete: <https://mailchi.mp/df15e6792662/participatvny-rozpoet-a-jeho-uplatnenie-v-samosprve?e=105003d1a6> [cit. 2024-03-01].
- HRABINOVÁ, A. – BABIAKOVÁ, K. – BALÁŽOVÁ, E.: *x+1 otázok a odpovedí o participatívnom rozpočte* : Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky/Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti, 2020 [online]. Dostupné na internete: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/2020/publikacie/x+1%20otazok%20a%20odpovedi%20o%20participativnom%20rozpocte.pdf [cit. 2024-03-01]. 127s. ISBN 978-80-89051-60-1
- KLIMOVSKÝ, D. a kol.: *Participatívne rozpočtovanie* (kontexty, modely a praktické skúsenosti). 1. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021, 144 s. ISBN 978-80-571-0442-1
- KOŠIČIAROVÁ, S.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. 1. vydanie. Bratislava : EUROKÓDEX, s. r. o., 2018. 198 s. ISBN 978-80-8155-079-9
- MIKOVÁ, Karolína - PAULINIOVÁ, Zora. 2001. *Občianska participácia*. Bratislava : PDCS, 2001. 52s. ISBN 80-85576-31-7.
- PIROŠÍK, V.: *Participácia v samospráve (Nástroj protikorupčnej politiky)*. Bratislava : Transparency International Slovensko, 2005 [online]. Dostupné na internete: <https://transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/participacia.pdf> [cit. 2024-26-01]. 64 s. ISBN 80-89041-87-6
- PLICHTOVÁ, J. – ŠESTÁKOVÁ, A. a kol.: *Slovník základných pojmov participácie občanov a verejnosti v kontexte demokracie* : Ministerstvo vnútra Slovenskej

- republiky/Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti [online]. Dostupné na internete: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/2020/publikacie/parti_slovník_web.pdf [cit. 2024-26-01]. 319 s. ISBN 978-80-89051-47-2
- TEKELI, J. – HOFFMANN, M. – TOMÁŠ, L.: *Zákon o obecnom zriadení. Komentár. 2. vydanie*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2021, 507 s. ISBN 978-80-571-0359-2
- TEKELI, J. – TOMÁŠ, L.: *Komunálne právo*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2022, 293 s. ISBN 978-80-7676-584-9
- TRELLOVÁ, L. – VRABKO, M.: *Priame prejavy práva na samosprávu obce v kontexte verejnej správy*. Praha : Leges, 2022. 196 s. ISBN 978-80-7502-617-0

B) Články

- ALMAN, T.: Spoluúčasť obyvateľov obce a verejnosti na rozhodovaní obecného zastupiteľstva. In *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte. Časť 1. Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 2018*. [online]. Dostupné na internete: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2019/fvs/verejna-sprava-v-sucasnom-state-1-web.pdf> [cit. 2023-22-12]. s. 212 – 219. ISBN 978-80-8152-602 7-9
- BARDOVIČ, J.: Voľby do orgánov miestnej samosprávy a uplatňované volebné systémy. In *Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politiky. UCM v Trnave 2019*. [online]. Dostupné na internete: https://fsvucm.sk/wp-content/uploads/2023/01/komunalna-samosprava_kolektiv-autorov.pdf#page=101 [cit. 2023-01-10]. s. 101 – 112. ISBN 978-80-572-0022-2
- DZUREKOVÁ, K. – MACHYNIÁK, J.: Spojené komunálne a regionálne voľby v roku 2022. In *PUBLICITY 2022 I. Komunálne a regionálne voľby 2022. 2023* [online]. Dostupné na internete: <https://fsvucm.sk/wp-content/uploads/2023/12/PUBLICITY-2022-I-Komunalne-a-regionalne-volby-2022.pdf#page=9> [cit. 2023-01-10]. s. 28 - 37. ISBN 978-80-572-0410-7

- FOGAŠOVÁ, F.: Vekový cenzus ako podmienka výkonu aktívneho volebného práva. In *Teória a prax verejnej správy Recenzovaný zborník príspevkov z 8. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov 2023* [online]. Dostupné na internete: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2023/fvs/teoria-a-prax-verejnej-spravy-2023.pdf> [cit. 2023-01-10]. s. 23 - 31. ISBN 978-80-574-0234-3
- HAULÍK, Š.: „Zamrznuté nástroje“ priamej demokracie na úrovni obcí a miest podľa právneho stavu „de lege lata“. In *Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve. Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020.* Dostupné na internete: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik_MEDZINARODNE_A_VNUTROSTATNE_PRAVNE_ASPEKTY_PRIAMEJ_UCASTI_OBYVATELOV_NA_Miestnej_SAMOSPRAVE.pdf [cit. 2023-22-09]. s. 20 - 24. ISBN 978-80-7160-620-8
- IVANČÍK, L.: Miestne referendum ako forma realizácie obecnej samosprávy. In *Teória a prax verejnej správy. Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov, 2021* [online]. Dostupné na internete: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2021/fvs/teoria-verejnej-spravy-2021.pdf> [cit. 2023-07-09]. s. 71 – 80. ISBN 978-80-8152-996-2
- KALIŇÁK, M.: *ZMOS vie koľko samospráv pri komunikácii využíva sociálne siete. Tlačová správa z 21.12.2020* [online]. Dostupné na internete: <https://www.zmos.sk/zmos-vie-kolko-samosprav-pri-komunikacii-vyuziva-socialne-siete--oznam/mid/405616/.html> [cit. 2023-05-12].
- KLIMOVSKÝ, D.: Participatívne rozpočtovanie: absencia zákonnej úpravy a doterajšie skúsenosti samospráv na Slovensku. In *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.* Dostupné na internete: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik_z_konferencie_Ako_zefektivnit_priamu_ucast_obyvateľov_na_miestnej_samosprave_v_podmienkach_inteligentnych_miest_a_obci.pdf [cit. 2023-15-09]. s. 36 – 46. ISBN 978-80-7160-620-8
- KRÁL, R.: „Doložka možnosti participácie“ ako legislatívna vízia podpory priamej účasti obyvateľov na výkone obecnej samosprávy. In *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.* Dostupné na internete: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik_z_konferencie_Ako_zefektivnit_priamu_ucast_obyvatelov_na_miestnej_samosprave_v_podmienkach_inteligentnych_miest_a_obci.pdf [cit. 2023-15-09]. s. 47 - 52. ISBN 978-80-7160-620-8
- KRÁĽOVÁ, V.: Účasť verejnosti na zasadnutí obecného zastupiteľstva počas pandémie COVID-19. In *Obecné zriadenie – interpretácia kompetencií. Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie 9. 11. 2021.* [online]. Dostupné na internete: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2021/fvs/obecne-zriadenie-interpretacia-kompetencii.pdf> [cit. 2023-15-09]. s. 258 – 271. ISBN 978-80-574-0072-1
- MÁČAJ, Ľ.: Zhromaždenie obyvateľov obce a jeho perspektívy ako prostriedku priamej demokracie. In *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.* Dostupné na internete: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik_z_konferencie_Ako_zefektivnit_priamu_ucast_obyvatelov_na_miestnej_samosprave_v_podmienkach_inteligentnych_miest_a_obci.pdf [cit. 2023-15-09]. s. 53 - 59. ISBN 978-80-7160-620-8
- MACHYNIAK, J.: Praktické skúsenosti s vybranými formami priamej demokracie na komunálnej úrovni. In *Komunálna samospráva na Slovensku optikou verejnej politik, UCM v Trnave, 2019* [online]. Dostupné na internete: https://fsvucm.sk/wp-content/uploads/2023/01/komunalna-samosprava_kolektiv-autorov.pdf#page=82 [cit. 2023-15-10]. s. 82 - 91. ISBN 978-80-572-0022-2
- MAZÚR, J.: Alternatívne nástroje zapájania obyvateľov do správy vecí verejných na miestnej úrovni: online platformy. In *Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve 2020* [online]. Dostupné na internete: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik_MEDZINARODNE_A_VNUTROSTATNE_PRAVNE_ASPEKTY_PRIAMEJ_UCASTI_OBYVATELOV_NA_MIESTNEJ_SAMOSPRAVE.pdf [cit. 2023-15-09]. s. 35 - 41. ISBN 978-80-7160-578-2

PALÚŠ, I.: Volebná demokracia na obecnej úrovni a (niektoré) nelogickosti s ňou súvisiace. In *PUBLICY 2022 I. Komunálne a regionálne voľby 2022*. 2023 [online]. Dostupné na internete: <https://fsvucm.sk/wp-content/uploads/2023/12/PUBLICY-2022-I-Komunalne-a-regionalne-volby-2022.pdf#page=9> [cit. 2023-01-10] s. 148 – 157. ISBN 978-80-572-0410-7

PIROVITS, P. – JEŠKO, V.: Miestne referendá na Slovensku v rokoch 1993 až 2021. Občianske združenie Priama demokracia. In *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 [online]. Dostupné na internete: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik_z_konferencie_Ako_zefektivnit_priamu_ucast_obyvateľov_na_miestnej_samosprave_v_podmienkach_inteligentnych_miest_a_obci.pdf [cit. 2023-06-02]. s.103 - 109. ISBN 978-80-7160-620-8

TOMÁŠ, L.: Organizácia miestneho referenda (alebo o úlohe analógie zákona, precedentálneho práva a lokálnej normotvorby pri priamom výkone samosprávy obce). In *Teória a prax verejnej správy. Medzinárodná vedecká konferencia doktorandov, 2021* [online]. Dostupné na internete: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2021/fvs/teoria-verejnej-spravy-2021.pdf> [cit. 2024-05-02] s. 59 – 70. ISBN 978-80-8152-996-2

TRELLOVÁ, L.: Kritická reflexia ústavnoprávnej úpravy lokálnej priamej demokracie v podmienkach inteligentných miest a obcí. In *Ústava Slovenskej republiky a jej perspektívy - Zborník príspevkov z vedeckého seminára Danišovce 23. – 25 november 2022* [online]. Dostupné na internete: <https://unibook.upjs.sk/img/cms/2022/pravf/ustava-sr-a-jej-perspektivy.pdf#page=94> [cit. 2023-15-10]. s. 93 – 107. ISBN 978-80-574-0160-5

TRELLOVÁ, L.: Lokálne referendum a jeho legislatívny potenciál v podmienkach inteligentných miest a obcí. In *Ako zefektívniť priamu účasť obyvateľov na miestnej samospráve v podmienkach inteligentných miest a obcí. Príspevky z vedeckej konferencie z 19.11.2021, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta* [online]. Dostupné na internete: https://www.flaw.uniba.sk/fileadmin/praf/Veda/Zborniky/Zbornik_z_konferencie_Ako_zefektivnit_priamu_ucast_obyvateľov_na_miestnej_samosprave_v_podmienkach_inteligentnych_miest_a_obci.pdf

[_zefektivnit_priamu_ucast_obyvatelov_na_miestnej_samosprave_v_podmienkach_inteligentnych_miest_a_obci.pdf](#) [cit. 2024-05-02]. s. 6 – 11. ISBN 978-80-7160-620-8

C) Právne predpisy

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. 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. 22/2004 Sb. o miestnom referendu a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

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

D) Judikatúra

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 10. mája 2017, sp. zn. PL. ÚS 4/2016-125

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 22. marca 2017, sp. zn. PL. ÚS 18/2014-97

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 26. novembra 2008, sp. zn. PL. ÚS 110/07-144

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 15 júna 1994, sp. zn. I. ÚS 76/93

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 26. apríla 2001, sp. zn. I. ÚS 57/00

Uznesenie Krajského súdu v Banskej Bystrici z 12. mája 2004, sp. zn. 23 S 71/04

Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 20. januára 2021, sp. zn. 6Usam/1/2020

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 18. februára 2015, sp. zn. PL. ÚS 68/2014-127

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 16. apríla 2004, sp. zn. IV. ÚS 128/04

E) Iné zdroje

Dôvodová správa k zákonu č. 488/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré iné zákony [online]. nrsr.sk. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=500811> [cit. 2023-01-12].

Európska charta miestnej samosprávy : Kongres miestnych a regionálnych samospráv Rady Európy, 2021 [online]. Dostupné na internete: <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-svk-a6/1680a18f46> [cit. 2024-30-01]. 56 s.

Európska charta miestnej samosprávy [online]. minv.sk. Dostupné na internete: <https://www.minv.sk/?europska-charta-miestnej-samospravy> [cit. 2024-30-01].

Chart of signatures and ratifications of Treaty 207 - Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority (CETS No. 207) [online]. coe.int. Dostupné na internete: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=signatures-by-treaty&treatyenum=207> [cit. 2024-30-01].

Charta dobrého Participatívneho rozpočtovania : Úrad splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rozvoj občianskej spoločnosti, Filozofická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, [online]. minv.sk, [2021-08-11]. Dostupné na internete: https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/2021/Charta%20dobrego%20PR.pdf [cit. 2024-03-01].

MALEC, T.: *e-Participácia v praxi. Nástroje podporujúce elektronickú participáciu občanov* : Úrad splnomocnenca vlády SR pre rozvoj občianskej spoločnosti. Dostupné na internete: <https://www.participacia.eu/wp-content/uploads/2019/02/e-Particip%C3%A1cia-n%C3%A1stroje.pptx> [cit. 2023-05-12].

Participatívny rozpočet – Aktuality [online]. banskabystrica.sk. Dostupné na internete: <https://www.banskabystrica.sk/samosprava/otvorena-samosprava-ogp-local/participativny-rozpocet/aktualny-rocnik/> [cit. 2024-05-02].

Participatívny rozpočet – projekty [online]. pr.ruzomberok.sk. Dostupné na internete: <https://pr.ruzomberok.sk/liferay/projekty> [cit. 2024-05-02].

Participatívny rozpočet [online]. mikulas.sk. Dostupné na internete: <https://www.mikulas.sk/samosprava/zakladne-dokumenty/participativny-rozpocet/2020/> [cit. 2024-04-01].

Participatívny rozpočet [online]. zilina.sk. Dostupné na internete: <https://zilina.sk/mesto-zilina/transparentne-mesto/rozpocet-a-hospodarenie/participativny-rozpocet/> [cit. 2024-04-01].

Participatívny rozpočet už aj v Martine! [online]. martin.sk. Dostupné na internete: https://www.martin.sk/vismo/dokumenty2.asp?id_org=700031&id=70308&n=participativny%2Drozpocet%2Duz%2Daj%2Dv%2Dmartine&p1=85079 [cit. 2024-04-01].

Všeobecne záväzné nariadenie č. 1/2015 o podmienkach uskutočňovania územnej samosprávy v meste Stupava prostredníctvom zhromaždenia obyvateľov mesta - protest prokurátora [online]. stupava.sk, [2016-21-06]. Dostupné na internete: https://www.stupava.sk/e_download.php?file=data/uredni_deska/obsah301_1.pdf&original=Protest_prokuratora_21-06-2016.pdf [cit. 2023-29-09].

www.odkazprestarostu.sk

PRÍLOHY

Tabuľka č. 1: Zriadenie Odkazu pre starostu.

Odkaz pre starostu	
Zriadený	Banská Bystrica Liptovský Mikuláš Martin Zvolen Žiar nad Hronom Žilina
Nezriadený	Brezno Bytča Ružomberok Fiľakovo

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov uvedených na stránke www.odkazprestarostu.sk

Tabuľka č. 2: Informovanie na internetovej stránke o možnosti využívania participatívneho rozpočtovania

Využívanie participatívneho rozpočtovania	
Banská Bystrica	áno (od 2014)
Brezno	Nie
Bytča	Nie
Fiľakovo	Nie
Liptovský Mikuláš	nie (áno od 2016 do 2020)
Martin	nie (áno v 2020)
Ružomberok	nie (áno od 2013 do 2016)
Zvolen	Nie
Žiar nad Hronom	Nie
Žilina	Nie

Zdroj: vlastné spracovanie na základe dostupných informácií na príslušných webových stránkach jednotlivých mestských samospráv uverejnených v zozname bibliografických odkazov.