

**VYSOKÁ ŠKOLA V SLÁDKOVIČOVE**  
**FAKULTA PRÁVA JANKA JESENSKÉHO**

**PRÁVNE POSTAVENIE A PÔSOBNOSŤ STAROSTU**

**BAKALÁRSKA PRÁCA**

**2013**

**DENIS JANČOVIČ**

**VYSOKÁ ŠKOLA V SLÁDKOVIČOVE**

**FAKULTA PRÁVA JANKA JESENSKÉHO**

**PRÁVNE POSTAVENIE A PÔSOBNOSŤ STAROSTU**

Bakalárska práca

**DENIS JANČOVIČ**

Študijný odbor: **kód + názov odboru – doplní klient**

Študijný program: Správne právo

Vedúci diplomovej práce: titul, meno, priezvisko, titul

Stupeň kvalifikácie: bakalár (Bc.)

Dátum odovzdania práce: 03.03.2013

Dátum obhajoby: .....

**Sládkovičovo 2013**

## Čestné vyhlásenie

Vyhlasujem, že som predloženú diplomovú prácu vypracoval samostatne s využitím literatúry, ktorú uvádzam podľa zvyklostí.

.....

podpis

## Pod'akovanie

Ďakujem vedúcemu/ej diplomovej práci **meno priezvisko, tituly** za poskytnutú podporu, cenné informácie a trpezlivosť pri konzultáciách.

## **ABSTRAKT**

Práca sa zaoberá inštitútom starostu a jeho kompetenciami. Ide predovšetkým o vytýčenie jeho kompetencií a povinností v rámci zákonnej oblasti. V tejto práci popisujeme kompetencie starostu aj v porovnaní s predsedom vyššieho územného celku a naopak. Predkladaný text nás teda zoznamuje s inštitútom starostu v jeho komplexnosti.

Kľúčové slová: inštitút starostu. Kompetencie. Právomoci. Zákon o obecnom zriadení.

## **ABSTRACT**

The work deals with the Institute mayor and his competence. This is particularly the delineation of the responsibilities and duties within the legal field. In this paper we describe the mayor's powers in relation to the President of the higher territorial unit and vice versa. The present text thus introduces us to institute mayor in its complexity.

Keywords: Institute for mayor. Competence. Powers. Act on Municipalities.

# Obsah

<b>Úvod .....</b>	<b>7</b>
<b>1 Historický exkurz inštitútom starostu .....</b>	<b>9</b>
1.1 Vznik a vývoj starostov na našom území v období 1918-1989 .....	10
1.2 Právne postavenie starostu na Slovensku od roku 1989 po súčasnosť .....	13
<b>2 Kompetencie a právomoci starostu ako obligatórneho orgánu obce .....</b>	<b>17</b>
2.1 Ustanovenie do funkcie, vznik a zánik mandátu .....	18
2.2 Právna interakcia starostu a ostatných orgánov obce .....	21
2.3 Právne vzťahy starostu a obyvateľstva obce.....	25
<b>3 Komparácia funkcie starostu obce a predsedu VÚC .....</b>	<b>28</b>
3.1. Porovnanie kompetencií a právomocí z hľadiska územnej pôsobnosti .....	34
<b>Záver .....</b>	<b>35</b>
<b>Zoznam použitej literatúry .....</b>	<b>37</b>

## ÚVOD

Cieľom tejto bakalárskej práce podať ucelený obraz o právnom postavení a pôsobnosti starostu ako obligatórneho orgánu obce. Vzhľadom na rozsah bakalárskej práce nie je možné poskytnúť detailný rozbor celej právnej úpravy vzťahujúcej sa k starostovi obce.

Táto téma je predmetom veľkého počtu právnych predpisov, v ktorých sa nie je jednoduché orientovať, čo je jedným z dôvodov pre napísanie tejto práce. Napriek tomu, že existujú mnohé monografie, ktoré sa zapodieávajú verejnou správou, samotnému starostovi ako významnému orgánu obce je v nich venovaná len veľmi malá časť.

Ďalším dôvodom pre voľbu tejto témy bakalárskej práce je fakt, nikomu nesmie byť verejné dianie ľahostajné a k zaujatiu objektívneho stanoviska je potrebné disponovať serióznymi teoretickými vedomosťami, ktoré môžu z nás všetkých urobiť zodpovedných občanov.

Bakalárska práca je rozdelená na tri kapitoly. V prvej časti sa venujeme predovšetkým histórii inštitútu starostu. Je rozdelené do dvoch menších častí, podkapitol. Obdobie, ktoré si v rámci tejto práce všímame, počína rokom 1918, čo je vznik Československej republiky. Ide o zlatý vek demokracie v rámci nášho územia, a to aj napriek tomu, že veľa sa v samospráve, čo sa týka legislatívy nezmenilo. Legislatívny rámec tohto obdobia totiž pochádza ešte z roku 1862, teda z rakúskeho a uhorského práva. Ďalšia časť popisuje situáciu po skončení totalitného režimu, teda od roku 1989.

Druhá časť práce popisuje kompetenciu starostu obce. Ide do veľkej miery o kľúčovú časť, pretože práve kompetencie sú formujúcim údajom pri diskusii o možnostiach a zodpovednosti tohto postu. Do veľkej miery tieto kompetencie formujú to, čo v reálnom vyjadrení starosta obce môže a čo nemôže ovplyvniť v prospech danej obce.

Kompetencie sú viazané aj zodpovednosťou. Zodpovednosť je v tomto prípade v zákone vyjadrená pomerne fádne. Vidíme to aj v reálnom živote, kedy prekročenia zákona nie sú potrestané. Samozrejme v tomto prípade je potrebné rozlišovať medzi

realitou a mediálnou realitou.

Tretia časť má komparatívny, teda porovnávací charakter. Ide v nej predovšetkým o porovnanie už popísaného inštitútu starostu a pomerne blízkej funkcie, ktorá sa kompetenčne práve starostovi približuje. Funkciu starostu na tomto mieste porovnáваме s právomocami predsedu vyššieho územného celku.

V rámci týchto kapitol predstavujeme inštitút starostu v jeho komplexnosti. Práve tá je našim cieľom aj pri formovaní daných kapitol, teda tematickej hierarchizácie predkladaného textu. Pri tvorbe daného textu využívame najnovšiu odbornú literatúru v tomto smere, ale aj internetové zdroje, ktoré na situáciu reagujú spravidla oveľa rýchlejšie.



# 1 HISTORICKÝ EXKURZ INŠTITÚTOM STAROSTU

V rámci tejto práce sa zaoberáme predovšetkým aktuálnou situáciou. Svedčí o tom aj zaradenie už prezentovaných kapitol. Vždy je však súčasťou problematiky aj historický pohľad, pretože v rámci daného stavu je jednoznačné, že ide o kontinuitu. Predovšetkým v právnej oblasti ide málokedy o revolučnú zmenu. V rámci tejto problematiky môžeme s istotou povedať, že ide o evolučnú zmenu, historický exkurz je teda dôležitou súčasťou súčasnosti.

V tejto časti sa venujeme predovšetkým obdobiu od roku 1918. Obdobie prvou republikou bolo v rámci strednej Európy „ostrovom demokracie“ predovšetkým vzhľadom na susedné štáty a situáciu vo východnej časti kontinentu. Prvá republika bola jednoznačne vzorom demokratického zriadenia v konkrétnom čase a priestore, preto bude pre nás tvoriť základ, od ktorého vlastne historický výklad začíname.

Situácia ani v tomto období nebola jednoduchá, a to predovšetkým cestou k 2. svetovej vojne. Agresívny prístup Nemecka a slabé či rozpačité reakcie mocností v tomto období nenechávali Československo chladné. Krízový stav sa väčšinou prejaví v legislatívnej oblasti.

Tá istá podkapitola sa venuje aj vojnovému obdobiu a nastupujúcemu totalitnému režimu až po nežnú revolúciu a rok 1989. V rámci legislatívy a vlastne celého chápania štátu dochádza k zmenám. Tieto zmeny však opäť do veľkej miery vychádzajú z predchádzajúceho stavu, nadväzujú na neho.

Budovanie socializmu malo svoje špecifiká, a to v mnohých oblastiach života. Vo všeobecnosti je možné povedať, že existovala tendencia k centralizácii, právomoci lokálnych funkcionárov sú teda do veľkej miery obmedzené vzhľadom na presun moci na centrálné štátne orgány. Je potrebné spomenúť, že socializmus chápal inak celú spoločnosť, a to ako cestu ku komunistickej budúcnosti. Aj pozícia a právomoci starostu týmto chápaním boli ovplyvnené.

Samostatnú kapitolu venujeme situáciu po revolúcii a nástupe demokracie. Ide vlastne už o obdobie, ktoré prežívame aj v súčasnosti. Ani tam však táto cesta nie je lineárna a pozícia starostov zaznamenala niekoľko dôležitých zmien. Tým sa podrobne venujeme v druhej podkapitole tejto časti.

## 1.1 Vznik a vývoj starostov na našom území v období 1918-1989

Korene slovenského práva siahajú do bývalého Rakúsko – Uhorska. Pri vzniku Československa došlo dokonca k prevzatiu podstatnej časti rakúsko – uhorského práva, ktorého stopy sú citeľné dodnes.

Najstaršie samosprávne formy na našom území začali vznikať od prvej polovice 13. storočia. Sídlišká, ktoré sa stávali mestami sa na základe kráľovských privilégií, dostávali spod nadvlády predstaviteľov územnej štátnej správy – hradných španov alebo županov. Ich obyvatelia mali právo zriaďovať a voliť si vlastné výkonné orgány, ktoré v blízkom čase prebrali do svojich rúk celú miestnu správu.

O niečo mladšia než mestská samospráva je samospráva stoličná. Hradské španstvá, komitáty postupne nahradili sústavu, ktorá bola kráľovskou, čiže v podstate štátnou územnosprávnou organizáciou.

V období stredoveku na našom území vznikli aj dva osobitné samosprávne celky regionálneho typu. Išlo o Provinciu spišských Sasov a Spišskú kopijnícku stolicu. Po revolučných rokoch 1848–1849 dochádza k významnej demokratizácii stoličných (župných) samosprávnych orgánov. Boli vydané tzv. marcové zákony, na základe ktorých sa v stoličnej samospráve uplatňovali aj zástupcovia nešľachtického pôvodu. Dôležitým medzníkom bol práve rok 1848, kedy dochádza k zrušeniu poddanstva, čo pozitívne ovplyvnilo chod územnej samosprávy s pretrvávaním tohto stavu v rôznych formách až do roku 1949. (MV SR 2007)

Koncepcia decentralizácie, schválená ako východisko pre ďalšiu prípravu a realizáciu novej organizácie štátu, predpokladá, že územná samospráva bude :

- spravovať široké spektrum

verejných služieb, vrátane účasti na sociálnych službách a bude disponovať potrebným majetkom,

- disponovať širokou právomocou stanovovať vlastné finančné zdroje, spravodlivým systémom finančného vyrovnávania a možnosťami získavať úver,

- zastúpená volenými predstaviteľmi a títo budú zodpovedať priamo voličom za plnenie verejných úloh, bude môcť stanovovať a vyplácať mzdy vo verejnom sektore. (MV SR, 2007)

Prvá republika obecným zriadením plne nadväzuje na predchádzajúce obdobie, pričom ide o vplyvy rakúskeho a uhorského práva. Československo sa stáva síce fakticky nástupníckym štátom veľkého európskeho rakúsko-uhorského súštátia, avšak zmeny nezasiahli všetky oblasti rovnako. V platnosti ostal Ríšsky rámcový zákonník, ktorý bol v platnosti od roku 1862.

Z historického odstupu môžeme konštatovať, že obdobie prvej republiky prinieslo napríklad takmer súdobú terminológiu danej oblasti. Ide napríklad o obecné zastupiteľstvo, obecná rada, ale napríklad aj samotný termín starosta. Toto obdobie bolo prerušené v istých obdobiach, v súčasnosti je však aktuálne.

Dôležitou zmenou bolo prijatie novely k obecnému zriadeniu, konkrétne Zákon č. 76/1919 Sb. Tento právny stav zaviedol niekoľko nových úprav, starosta však nebol volený priamo, ale vychádzal zo zvoleného zastupiteľstva, pričom týmto spôsobom boli volení aj jeho zástupcovia. Aj táto voľba bola špecifická, pretože bol aplikovaný pomerný volebný systém na princípe skupín zastupiteľov, ktorí disponovali zodpovedajúcim počtom pridelených mandátov. (Schelle 1994: 21).

Zaviedlo sa aktívne volebné právo pre všetkých plnoprávných občanov nad 21 rokov, a to bez rozdielu pohlavie. Obmedzením bolo trvalé bydlisko v obci minimálne 3 mesiace pred voľbami a nesmeli byť z volebného procesu vylúčení inými platnými dobovými zákonmi.

Volebný systém mal dve podoby a dištinkciou bol v tomto prípade počet obyvateľov obce. Hranicou bolo 700 obyvateľov. Do tejto hranice bol využívaný väčšinový volebný systém a nad touto hranicou boli volebné pravidlá upravené a prispôbené pomerným volebným systémom. Zostavovanie kandidátskych listín bolo viazané inštitucionálne. Mohli ich zostavovať len registrované politické strany alebo združenia, ktoré museli byť takisto riadne zaregistrované.

Starosta bol viazaný dohľadom štátnych orgánov a úradov. Musel rešpektovať ich pripomienky a nálezy. V prípade škody bol za ňu zodpovedný práve starosta. Jeho právomoci boli do veľkej miery obmedzené dôležitým postavením obecnej rady. K ďalšiemu oslabeniu došlo v roku 1933, kedy musela byť voľba starostu potvrdzované Ministerstvo vnútra pri existencii obecných úradov a pri ostatných obciach bol zodpovedným orgánom tzv. zemský úrad. (Balík 2009: 51)

Zodpovednosťou starostu, podobne ako teraz, zastupovať obec navonok. Bol

zodpovedný aj za podpisovanie a potvrdzovanie listín a dokladov, ktorými sa zakladal vzťah medzi obcou a tretími osobami. Tieto záväzky museli byť označené odkazom na príslušné ustanovenie schválené obecným zastupiteľstvom, resp. obecnou radou. Tými to ustanoveniami bol zároveň viazaný. Musel vykonávať ich rozhodnutie, na druhej strane bol viazaný aj zákonným rámcom republiky. (Flodrová 1990: 13)

Odklon on občianskeho princípu zaznamenalo obecné zriadenie neskôr, a to od roku 1938, kedy vznikol samostatný Slovenský štát a Československo bolo rozdelené na dve časti oproti predchádzajúcemu stavu. K prvorepublikovému zákonodarstvu sa stav v danej oblasti nevrátil ani po skončení vojnového konfliktu a po nasmerovaní cesty k totalitnému režimu koncom štyridsiatych rokov.

Princíp decentralizácie a delby moci bol do veľkej miery narušené. Národné výbory ako nástupnícke organizácie boli označované ako „*miestne orgány štátnej moci pracujúceho ľudu Československa*“. (ÚZ 12/1954 o národných výborech) Miestny národný výbor – MNV pozostával z pozície tajomníka a predsedu MNV, ktorý bol vlastne predstaviteľom MNV a bol zodpovedný za riadenie jeho zasadnutí a podpisoval obecné uznesenia v mene národného výboru. Balík vysvetľuje, že ide vlastne len o vykonávanie prenesených kompetencií. V ich rámci sa nachádzali aj kompetencie, ktoré sú napríklad v súčasnosti zaradené ako originálne kompetencie.

## 1.2 Právne postavenie starostu na Slovensku od roku 1989 po súčasnosť

Vývoj územnej samosprávy bol v rokoch 1945-1989 značne prerušený. Po novembri 1989 bolo žiaduce preorganizovať štátnu správu, ktorá bola poznačená spoločenským zriadením, pretrvávajúcom na našom území takmer päťdesiat rokov. Prirodzeným dôsledkom zmien v politicko-ekonomickom zriadení došlo následne aj k zmenám v miestnej samospráve.

V krátkom časovom rozmedzí v rokoch 1989 – 2002 Slovenská republika prešla viacerými zásadnými politickými a spoločenskými zmenami. Mnohé z nich sa začali ešte počas existencie ČSFR. Ďalšie prišli až po vzniku Slovenskej republiky. Tieto zmeny sa týkali prevažne novej organizácie štátu. V prvom rade išlo o prechod z totalitného na demokratický štát, čo sa odzrkadlilo v horizontálnej delbe moci na výkonnú, zákonodarnú a súdnu, v politickej liberalizácii a vo výraznom posilnení individuálnych slobôd. Všetky tieto zásadné zmeny boli premietnuté do Ústavy Slovenskej republiky, ktorá bola prijatá v roku 1992 a doplnená a novelizovaná v roku 2001. (Galanda 2002)

Slovenská republika vznikla ako nástupca totalitného a silne centralizovaného štátu. Keďže je naša republika je multietnickým štátom s výraznou geologickou rôznorodosťou a značnými ekonomickými odlišnosťami medzi jednotlivými geografickými celkami, po páde komunistického režimu a po uskutočnení politických a ekonomických zmien začali narastať výrazné snahy o zmenu organizácie štátu. Príkladom toho sú napríklad zákony prijaté v roku 1990 o obecnom zriadení a o majetku obcí. Tieto snahy znamenali snahu o smerovanie vývoja novej organizácie štátu smerom k decentralizácii. Deväťdesiate roky priniesli dôležité zmeny, avšak tieto neboli vykonané systémovo. V r. 1990 boli položené základy nového, demokratického modelu verejnej správy. Ich cieľom bolo odstránenie nedostatkov centralizovaného riadenia štátnej správy, ktorá bola vykonávaná prostredníctvom národných výborov.

Ako hovorí Galanda (2002), v roku 1990 sa skončila éra národných výborov a bol prijatý zákon o obecnom zriadení, ktorý je na Slovensku platný dodnes. Základ miestnej štátnej správy položil zákon č. 472/1992 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy. Viacerými reformami prešla aj verejná správa. Jednou z jej základných zložiek

je dnes územná samospráva, ktorú tvoria dva samosprávne inštitúty – obec a vyšší územný celok. Za samostatnej existencie Slovenskej republiky sa vyššie územné celky zriadili až v roku 2001 zákonom č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov. (Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov)

Spomalenie tohto trendu smerom k decentralizácii nastalo po rozdelení ČSFR. Vznikom samostatnej republiky sa do popredia dostala problematika vytvorenia orgánov štátu na centrálnej úrovni. V tomto období dochádza k reorganizácii štátnej správy. V roku 1990 dochádza k zrušeniu krajských súdov, vytvoreniu súdov okresných, obvodných úradov. Po roku 1996 opätovne dochádza k ustanoveniu krajských úradov. Zároveň vzrastá počet okresných úradov. Na druhej strane obvodné úrady zanikli a vznikli stále pracoviská okresných úradov. Ostalo 23 sietí špecializovaných úradov miestnej štátnej správy. (Galanda 2002)

V období rokov 1993–2002 pretrvávalo fungovanie unitárneho centralizovaného štátu s prvkami decentralizácie. Tento model fungovania štátu bol neprehľadným a finančne náročným. Napriek viacerým stratégiám v rokoch 1993–2001 žiadna vláda nepriekročila k ďalšej decentralizácii, presunu pôsobností zo štátnej správy na územnú samosprávu.

V auguste 1999 vláda SR opätovne prerokovala ďalší postup reformy verejnej správy, v rámci ktorej bola definovaná nová organizácia štátu. Slovenská republika mala podľa nej byť unitárny decentralizovaný štát s konkrétne stanovenou štruktúrou, so samostatnými orgánmi územnej samosprávy, vychádzajúcimi z princípu subsidiarity, z heterogenity záujmov v spoločnosti a slobodnej vzájomnej polarizácie. Týmto orgánom bude na základe ústavy a zákonov odovzdaná určitá oblasť výkonu štátnej správy. Orgány územnej samosprávy budú plniť prenesené úlohy nezávisle. Štát bude vykonávať iba správny dozor.

V rámci toho vláda SR zároveň schválila, že verejná správa bude fungovať v oddelenom modeli ako štátna správa a územná samospráva. Tým sa potvrdili rozhodnutia z roku 1990.

Ako hovorí Galanda (2002), v apríli 2000 bola vládou SR schválená koncepcia decentralizácie, v rámci ktorej koncepcie bol schválený vznik druhej úrovne samosprávy, nové rozdelenie kompetencií medzi štátnou správou a územnou samosprávou a nové územnosprávne členenie. Z neho vyplynulo, že verejná správa

bude fungovať na troch úrovniach: obec, vyšší územný celok, štát.

Pojem nižšia samosprávna jednotka neznamena jej podriadenosť voči vyššiemu územnému celku, pričom ide o dva samostatné samosprávne celky pôsobiace paralelne bez vzťahu nadriadenosti a podriadenosti. Ich pôsobnosť je možné regulovať len zo strany zákona, čím je zabezpečená ich autonómnosť a nezávislosť.

Územná samospráva bude existovať na dvoch nižších úrovniach a štátna správa na centrálnej úrovni, pričom pri dodržaní princípu efektívnosti si pre plnenie úloh zriadi v území potrebné úrady. Vzťahy medzi štátnou správou a územnou samosprávou sú definované ako vzťahy vzájomnej spolupráce a dozor zo strany štátu je možný iba na základe zákonov. Medzi orgánmi obcí a orgánmi samosprávy vyšších územných celkov nebude existovať vzťah nadriadenosti a podriadenosti a obe úrovne budú mať zákonom jasne stanovené úlohy, pôsobnosť, právomoci i zodpovednosť voči občanovi.

Územná samospráva nie je štátnou správou. Nevykonáva svoju činnosť v mene štátu, ale v mene občana. V jeho prospech plní úlohy zverené jej zákonom (povinné úlohy), ale aj úlohy, na ktorých sa občania príslušnej samosprávy dohodnú (dobrovoľné úlohy). Podstata samosprávy teda spočíva v jej relatívnej nezávislosti od štátnej správy.

Zákon 369/1990 Zb. je hlavnou právnou normou, ktorá definovala nové postavenie obcí v rámci štátu po páde socialistického zriadenia v roku 1989. Do roku 1990 fungovali obce a mestá ako akýsi agenti štátu, pričom ich aktivity boli riadené a „monitorované“ v rámci hierarchického systému nadriadených okresných a krajských národných výborov, ktoré sa za svoju činnosť zodpovedali ministerstvám a orgánom Komunistickej strany. (Zákon č. 369/1990 Zb.o obecnom zriadení)

Prijatím zákona o obecnom zriadení sa obce a mestá zmenili na subjekty s vlastnou právnou subjektivitou, získali do vlastníctva majetok s ktorým mohli voľne nakladať a právomoci, ktoré mohli vykonávať samostatne. Od roku 1990 postupne dochádzalo k oslabovaniu štátu v území a posilňovaniu právomocí územnej samosprávy.

Ako hovorí Galanda (2002), najpodstatnejšie sa tento trend prejavil v období 1998 - 2004, keď došlo k utvoreniu druhého stupňa územnej samosprávy a komplexnej úprave verejnej správy, ktorej súčasťou bol „transfer“ stoviek kompetencií zo štátu na územnú samosprávu a zrealizovanie nového mechanizmu jej financovania.

V priamej nadväznosti na upevňovanie územnej samosprávy došlo k

postupnému oslabovaniu centrálnej vlády v území, čoho prejavom je napríklad uzavretie okresných úradov, pričom prítomnosť vlády v danom území zostáva už len vo vybraných sférach prostredníctvom špecializovaných úradov miestnej štátnej správy.

Druhým trendom, ktorý je pozorovateľný na novelizáciách zákonov upravujúcich vzájomné vzťahy orgánov samosprávy je upevňovanie právomocí a ich výkonných orgánov (novela zákona o VÚC 334/2007 Z. z., novela zákona o obecnom zriadení 102/2010 Z. z.).



## **2 KOMPETENCIE A PRÁVOMOCI STAROSTU AKO OBLIGATÓRNEHO ORGÁNU OBCE**

Súčasnú postavenie obcí a ich právna úprava je výsledkom reforiem verejnej správy v Slovenskej republike, ktoré vychádzajú z princípov demokracie, decentralizácie, dekoncentrácie a subsidiarity. Konkrétna právna úprava orgánov obce je na Slovensku obsiahnutá v zákone č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení, v znení neskorších zmien a doplnení. Zákon uskutočňuje ústavné zakotvenie práva na samosprávu, kde špecifikuje rozsah samosprávy, rozlišuje samostatnú a prenesenú pôsobnosť, určuje spôsob, akým obyvatelia obce samosprávu vykonávali.

Napriek tomu, že obec na čele so starostom je samostatným správnym celkom, spravujúcim veci verejné vo verejnom záujme len na svojom teritoriálnom území, plní okrem samosprávnych činností aj úlohy štátnej správy. Prenesený výkon štátnej správy na obce je prejavom decentralizácie verejnej správy, ktorým sa prenášajú úlohy štátnej správy z orgánov štátnej správy na neštátne subjekty, čo upravuje zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky, v znení neskorších predpisov. Pokiaľ ide o samosprávnú činnosť obce, jej rozsah je určený zákonom o obecnom zriadení.

Starosta je štatutárnym orgánom v majetkovoprávných a pracovnoprávných vzťahoch. V administratívno – právnych vzťahoch má postavenie správneho orgánu. V jeho kompetencii je zvolávať a viesť zasadanie obecného zastupiteľstva a rady, vykonávať obecnú správu a zastupovať obec vo vzťahu k štátnym orgánom, fyzickým a právnickým osobám. Starosta rozhoduje vo všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú vyhradené pre zastupiteľstvo, môže pokutovať právnické, fyzické osoby a podnikateľov.

## 2.1 Ustanovenie do funkcie, vznik a zánik mandátu

Starosta je predstaviteľom obce a jej najvyšším výkonným orgánom. Jeho funkcia je verejná. Je volený občanmi – obyvateľmi Slovenskej republiky, ktorí majú v obci trvalý pobyt a najneskôr v deň volieb dovŕšili 18 rokov veku, ako aj cudzincami, ktorí spĺňajú zákonné požiadavky – v priamych voľbách, tajným hlasovaním. Funkčné obdobie starostu sa skončí zložením sľubu novozvoleného starostu. Starostu obce volia obyvatelia obce na štyri roky na základe všeobecného, rovného, priameho volebného práva tajným hlasovaním.

Vo voľbách do orgánov samosprávy obcí je za starostu obce zvolený kandidát, ktorý získal najväčší počet platných hlasov. Pri rovnosti hlasov viacerých kandidátov na starostu obce sa vykonajú nové voľby. V týchto nových voľbách môže kandidovať každý, kto spĺňa podmienky uvedené v zákone SNR č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov – nielen predchádzajúci kandidáti.

Podľa citovaného zákona volebná komisia vydá kandidátovi zvolenému za starostu obce tzv. „osvedčenie o zvolení“. Je to právne významný doklad o tom, že obyvateľ obce bol právoplatne zvolený za starostu obce. Postavenie starostu upravuje i zákon č. 253/1994 Zb., o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest. (Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení)

Starosta skladá sľub, ktorý znie: "Sľubujem na svoju česť a svedomie, že budem riadne plniť svoje povinnosti, ochraňovať záujmy obce a Slovenskej republiky. Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy budem pri výkone svojej funkcie starostu uplatňovať podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia." (Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, § 13, ods. 2)

Funkcia starostu nie je odborne špecifikovaná, čo znamená, že ju môže obsadiť bezúhonná osoba, ktorá spĺňa podmienku plnej spôsobilosti na právne úkony a vek 25 rokov. Keďže náplňou jeho práce je veľké množstvo odborných oblastí, ktoré si vyžadujú odborné vedomosti, mnohokrát vznikali nesprávne a nezákonné postupy orgánov obce. Tento nedostatok bol z časti odstránený novelou zákona o obecnom zriadení, kde v § 13 ods. 12 znie: „*Starosta obce si prehlbuje vedomosti potrebné na výkon funkcie starostu.*“ (Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, § 13, ods.12)

Hlavné zásady pracovnoprávneho postavenia starostu obce:

- *zákoník práce sa na túto funkciu nezakladá,*
- *funkcia starostu obce je verejná,*
- *zvolením do tejto funkcie sa pracovný pomer nevzťahuje len ak to z neho priamo vyplýva, alebo ak to ustanovujú osobitné predpisy,*
- *výkon verejnej funkcie sa u zamestnávateľa posudzuje ako prekážka na strane zamestnanca z dôvodu všeobecného záujmu, avšak je chránený pred výpoveďou, okrem výpovede z dôvodu organizačných zmien,*
- *výkon verejnej funkcie sa uskutočňuje vo forme krátkodobého alebo dlhodobého uvoľňovania zo zamestnania,*
- *funkcia starostu sa môže v zásade vykonávať v oboch formách uvedených v predchádzajúcom bode, obvyčajne dlhodobým uvoľnením zamestnanca,*
- *starosta má zo zákona nárok na plat,*
- *poskytnutie odmeny je fakultatívne,*
- *starosta má právo na úhradu výdavkov, vynaložených v súvislosti s výkonom funkcie,*
- *a nesmie byť pre výkon funkcie ukrátený na svojich nárokoch, vyplývajúcich z pracovného alebo obdobného pomeru. (Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení)*

Starosta nesmie byť pre výkon svojej funkcie ukrátený na právach ani nárokoch vyplývajúcich z pracovného alebo obdobného pomeru, aj keď je jeho funkcia verejná, ktorá nie je vykonávaná v pracovnom pomere. Ako hovorí Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, počas „starostovania“ má starosta nárok na dovolenku na zotavenie. Len v prípade, že z istých dôvodov nemohol vyčerpať túto ponuku, teda vybrať si dovolenku ani do konca budúceho kalendárneho roka, má nárok na platenú náhradu za túto nevyčerpanú dovolenku, ale len v prípade, že o tom rozhodlo obecné zastupiteľstvo.

Pokiaľ ide o zdravotné a nemocenské poistenie, počas výkonu funkcie je starosta posudzovaný ako zamestnanec v pracovnom pomere. Ten istý prípad sa týka dôchodkového zabezpečenia, podpory v nezamestnanosti a platenia príspevku na poistenie v nezamestnanosti. Takže napriek tomu, že funkcia starostu nie je vykonávaná

v pracovnom pomere, obec vo vzťahu k starostovi na účely vyššie uvedené vystupuje ako zamestnávateľ.

Odo dňa zloženia predpísaného sľubu patrí starostovi plat, ktorý je súčinom priemernej mesačnej mzdy zamestnanca v kalendárny rok. (Zákon č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest) Obecným zastupiteľstvom je výška platu starostu opätovne raz ročne prerokovávaná. Ak starosta vykonáva funkciu ako úväzkový starosta, teda nevykonávajúci funkciu v plnom rozsahu, jeho mzda je zodpovedajúca pomernej časti rozsahu vykonávanej funkcie. Výška platu starostu, ktorá je odsúhlasená obecným zastupiteľstvom podľa § 3 ods. 1 alebo podľa odseku 2 musí byť v zápisnici zo zasadnutia obecného zastupiteľstva uvedená v presnej výške stanovenej v eurách. Nárok na plat zaniká dňom zániku jeho mandátu. (Zákon č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest)

Starosta má nárok na odstupné z rozpočtu obce po zániku jeho mandátu z dôvodu skončenia funkčného obdobia. Toto odstupné je vo výške trojnásobku jeho priemerného mesačného platu, ale len v prípade, že vykonával funkciu dlhšie ako šesť mesiacov. V prípade, že je tomu inak, teda že bol vo funkcii menej ako šesť mesiacov, odstupné starostovi nepatrí. Pri opätovnom zvolení do funkcie nárok na odstupné starostovi samozrejme zaniká. Ak jeho mandát zaniká smrťou, nárok na odstupné prechádza na manželku, deti a rodičov za predpokladu, že v čase smrti spolu žili v jednej domácnosti. Ak niet takýchto príbuzných žijúcich v jednej domácnosti, odstupné sa stáva predmetom dedičstva. (Zákon č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest)

## 2.2 Právna interakcia starostu a ostatných orgánov obce

Obec je samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky. Združuje občanov, ktorí majú na jeho území trvalý pobyt. Obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jeho samosprávnou pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba.

Orgánmi obce sú starosta obce a obecné zastupiteľstvo. Na Slovensku je zo zákona vylúčené, aby poslanec obecného zastupiteľstva bol starostom. Starosta je predstaviteľom obce a jej najvyšším výkonným orgánom. Je orgánom nezávislým, ktorý obecné zastupiteľstvo nevolilo, a preto ho nemôže odvolať. Odrazom týchto uvedených skutočností je to, že obecné zastupiteľstvo nie je oprávnené ukladať úlohy starostovi obce. V prípravnej fáze starosta obce zásadne pôsobí v tých istých veciach ako aj obecné zastupiteľstvo. Na rozdiel od obecného zastupiteľstva, ktoré rozhoduje o najvšeobecnejších záležitostiach pôsobnosti obce kolektívneho charakteru, starosta vystupuje v nasledovných oblastiach:

- *ako štatutárny orgán v majetkových vzťahoch obce,*
- *ako štatutárny orgán v pracovnoprávných vzťahoch pracovníkov obce,*
- *v administratívnych vzťahoch je správnym orgánom,*
- *v daňových a poplatkových vzťahoch je správcom dane (resp. správcom poplatkov),*
- *vykonáva obecnú správu,*
- *môže uložiť právnickej osobe pokutu,*
- *zastupuje obec vo vzťahu k štátnym orgánom, právnickým a fyzickým osobám,*
- *rozhoduje vo všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu,*
- *má výlučné právo podpisovať uznesenia obecného zastupiteľstva,*
- *právo zvolávať zasadnutia obecného zastupiteľstva a viesť zasadnutia,*

- *má sistačné právo.* (Zákon č. 369/1990 Zb.o obecnom zriadení)

Právna úprava volieb poslancov obecných zastupiteľstiev je na súčasťou samostatného právneho predpisu č. 346/1990 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávy obcí, v znení neskorších predpisov. Za poslancov obecných zastupiteľstiev sú kandidáti, ktorí získali najväčší počet hlasov. Uznesenia obecného zastupiteľstva sú výsledkom rozhodovacej činnosti obce, a to i v oblasti výkonu územní samosprávy. (Zákon č. 346/1990 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávy obcí)

Na Slovensku je odluka funkcie starostu od členstva v obecnej rade. Napriek tomu, že starosta vedie jednanie rady, nie je jej členom, a to z toho dôvodu, že funkcia starostu je nezlučiteľná s funkciou poslanca obecného zastupiteľstva a ako hovorí Zákon č. 346/1990 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávy obcí, § 14 zužuje členstvo v rade len na poslanca obecného zastupiteľstva. Radu obce tvoria členovia najvyššieho orgánu obce – poslanci obecného zastupiteľstva. Právnu úpravu rady obce obsahuje § 14 zákona o obecnom zriadení. Oslabené postavenie rady tak potvrdzuje i zákonná úroveň právnych predpisov, kde je rada obce upravená v jedinom paragrafe s piatimi odstavcami. Prvý odstavec obsahuje dokonca ustanovenie o možnosti zriadiť radu obce zastupiteľstvom, z čoho vyplýva, že obecná rada nemusí byť zriadená vôbec. Či tomu tak bude, záleží len na vôli poslancov obecného zastupiteľstva. Rovnako, ak už je rada zriadená, kedykoľvek môže byť v priebehu funkčného obdobia zastupiteľstvom odvolaná. Obecná rada plní iniciatívnu, výkonnú a kontrolnú funkciu. Plní i úlohu poradného orgánu starostu. Zákon o obecnom zriadení jej však nevymedzuje žiadne právomoci, a preto záleží len na zastupiteľstve, aké právomoci obecnej rade prizná. Ak je obecná rada zriadená, vykonáva predovšetkým rozhodnutia obecného zastupiteľstva. Rada sa musí schádzať aspoň raz mesačne a zvoláva a vedie ju starosta obce. (Zákon č. 346/1990 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávy obcí)

Obecná rada nemá k svojej činnosti žiadny poradný orgán, nemá ani zákonnou povinnosť robiť zápisnicu zo schôdze.

Vzájomný vzťah orgánov obce je podmienený a determinovaný tým, že obaja sú orgány s tzv. originálnou kompetenciou. Majú rovnocenné postavenie, každý na svojom úseku pôsobnosti. Starosta má postavenie nezávislé na obecnom zastupiteľstve, ktoré môže len za stanovených podmienok iniciovať hlasovanie obyvateľov obce o odvolanie starostu z funkcie.

Obecné zastupiteľstvo má nezávislé postavenie a rozhoduje o základných otázkach života obce, o koncepčných záležitostiach rozvoje obce. Jeho zasadnutia obecného sa uskutočňujú podľa potreby, najmenej však raz za dva mesiace. Obecné zastupiteľstvo zriaďuje podľa potreby stále alebo dočasné výkonné, kontrolné a poradné orgány. Obecný úrad je výkonným orgánom obecného zastupiteľstva a starostu. Obecný úrad zabezpečuje organizačné a administratívne veci obecného zastupiteľstva a starostu, ako aj orgánov zriadených obecným zastupiteľstvom.

Právne postavenie starostu obce je oproti ostatným subjektom samosprávy osobitné v mnohých smeroch. Jeho postavenie ako jedného z orgánov obce určuje Ústava Slovenskej republiky v čl. 69 a zákon o obecnom zriadení. Jeho právomoci a prípady, v ktorých je oprávnený rozhodovať samostatne sú jasne vymedzené. Starosta obce zastupuje obec a nesie ako štatutárny zástupca zodpovednosť v majetkovoprávných vzťahoch týkajúcich sa majetku obce, v pracovnoprávných vzťahoch zamestnancov obce, je správnym orgánom v administratívnych vzťahoch obce, v súlade s platnými právnymi predpismi.

Do kompetencie starostu obce patrí napr. aj priame poverenie zastupovaním starostu obce zástupcu starostu obce určeným na celé funkčné obdobie, alebo písomne poverenie zamestnanca obce na rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy, alebo vymenovanie a odvolanie prednostu obecného úradu. Vzhľadom na uvedené, ako aj na kompetencie starostu obce špecifikované v platných právnych predpisoch, je nevyhnutným predpokladom pre schopnosť kvalifikovaného a kvalitného výkonu tejto funkcie okrem vekového obmedzenia stanoveného v už platnom znení zákona Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov i stanovenie určitej minimálnej kvalifikačnej úrovne - odbornosti predpokladanej ukončením úplného stredného vzdelania. (Zákon č. 346/1990 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávy obcí)

Starosta obce je zákonom o obecnom zriadení a ústavou Slovenskej republiky konštituovaný ako najvyšší výkonný orgán obce a predstavený obce. Dôraz je kladený predovšetkým na výkon tých záležitostí, o ktorých rozhodovalo a rozhoduje obecné zastupiteľstvo, vrátane tých vecí, o ktorých rozhodli obyvatelia obce priamo ( spravidla miestnym referendum podľa čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky § 11a zákona o obecnom zriadení). Nie zanedbateľnou oblasťou sú však aj záležitosti, ktoré nepatria

samospráve (prenesený výkon úloh zo štátnej správy) a napokon vlastná iniciatívna činnosť orgánu obce. (Ústava SR, č. 460/1992 Zb.)

Starosta nie je pracovníkom obce a voľbou do funkcie sa mu nezakladá pracovnoprávny vzťah k obci. Pretože nejde o voľbu s účinkami pracovno - právneho vzťahu k obci v zmysle § 27 ods. 3 Zákonníka práce, nie je možné so zánikom mandátu spájať právne dôsledky uvedené v § 65 ods. 2 Zákonníka práce. Tie sa totiž viažu len na pracovný pomer. Starosta nesmie byť pre výkon svojej funkcie ukrátený na právach ani nárokoch vyplývajúcich z pracovného alebo obdobného pomer , čím sa zdôrazňujú jeho obdobné práva a nároky, aké vyplývajú pre ostatných pracovníkov. Obdobne je konštruované aj v § 25 ods. 5 zákona o obecnom zradení. (Zákon č. 346/1990 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávy obcí) Ústava Slovenskej republiky rozloženie pôsobnosti obce medzi starostu a obecné zastupiteľstvo nedefinuje a ponecháva to na bežné zákonodarstvo.



## 2.3 Právne vzťahy starostu a obyvateľstva obce

Občania Slovenskej republiky majú právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných, čo zaručuje platná Ústava Slovenskej republiky. Takáto možnosť im je prisúdená priamo, alebo prostredníctvom slobodnej voľby zástupcov. Podľa § 3 ods. 2 č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení sa obyvateľ obce zúčastňuje na samospráve obce. Obyvateľom obce je osoba, ktorá má na území obce trvalý pobyt.

V najbližších riadkoch si vymedzíme pojem obyvateľ obce. Zákon č. 346/1990 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávy obcí hovorí, že obyvateľom obce je :

- a) fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá má na území obce nehnuteľný majetok alebo v obci platí miestnu daň alebo miestny poplatok,
- b) fyzická osoba, ktorá je v obci prihlásená na prechodný pobyt,
- c) fyzická osoba, ktorá má čestné občianstvo obce,
- d) fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá na území obce vyvíja podnikateľskú alebo inú činnosť,
- e) každý, koho práva, záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutiami a činnosťou orgánov samosprávy obce dotknuté.

Obyvateľovi obce prislúcha právo voliť a byť volený do orgánov obce. Okrem toho má občan Slovenskej republiky právo hlasovať v miestnom referende. Právo účasti na zhromaždeniach obyvateľov obce, ktoré rovnako patrí každému občanovi, ponúka priestor pre vyjadrenie svojho názoru.

Obyvatelia obce majú i možnosť byť účastný na zasadnutiach obecného zastupiteľstva, na rokovaní orgánov zastupiteľstva, ktorými sú komisie zastupiteľstva a obecná rada, ak je v obci zriadená, a tiež im prislúcha právo obracať sa so svojimi podnetmi a sťažnosťami obracať sa na orgány obce (§3 ods. 2 písmeno c) a d) zákona). *„Rokovania obecného zastupiteľstva sú zásadne verejné. Zastupiteľstvo vyhlási rokovanie vždy za neverejné, ak predmetom rokovania sú informácie alebo veci chránené podľa osobitných zákonov; to neplatí, ak je predmetom rokovania zastupiteľstva“.* (Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení) Najmenej sedem dní pred termínom zasadnutia rady a komisií sú návrhy materiálov na ich rokovanie zverejnené na úradnej tabuli obce a oficiálnom webovej stránke obce. Aby mohli obyvatelia obce

reálne uplatňovať a efektívne zúčastňovať sa na správe vecí verejných v obci, toto zaručuje petičné právo. „*Obyvatelia obce a ďalšie osoby môžu v stanovenej lehote uplatniť pripomienku k návrhu materiálu v písomnej forme, elektronicky, ústne do zápisnice na obecnom úrade alebo na verejnom prerokovaní návrhu materiálu, ak sa uskutoční.*“ (Všeobecne záväzné nariadenie obce o niektorých podmienkach účasti obyvateľov obce a ďalších osôb na samospráve obce 2013) Petičné právo je zaručené v čl. 27 ods. 1 ústavy a bližšie upravené v zákone č. 85/1990 Zb. o petičnom práve. Účelom tohto nariadenia je upraviť výkon týchto práv v podmienkach obce tak, aby ich mohli obyvatelia obce a ďalšie osoby reálne uplatňovať a efektívne sa zúčastňovať na správe vecí verejných v obci. Toto právo prislúcha tým obyvateľom obce, ktorí majú podľa zákona na území obce trvalý pobyt. Ďalšími osobami sú pre účely tohto nariadenia jednak osoby, ktoré sa podieľajú na samospráve obce, ale aj osoby, ktoré majú k obci vzťah, napríklad na jej území vyvíjajú podnikateľskú alebo inú činnosť, alebo môžu byť rozhodnutiami obce dotknuté. (Zákon o petičnom práve - Zákon č. 85/1990 Zb.)

Petičné právo hovorí aj o možnosti obracať sa na orgány samosprávy s rôznymi žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami. Na zasadnutí zastupiteľstva obce môže byť ktorémukoľvek obyvateľovi obce udelené slovo. Ale to neznamená že sa udeliť musí, len že sa udeliť môže. Nariadenie obsahuje úpravu výkonu práva obyvateľov obce a ďalších osôb zúčastňovať sa na zasadnutiach zastupiteľstva a obracať sa naň tým spôsobom, že im prizná právo vystúpiť v rozprave k jednotlivým bodom programu, a to bez toho, aby s ich vystúpením museli vždy jednotlivo vyslovovať súhlas poslanci. Na dĺžku vystúpenia obyvateľa obce a ďalšej osoby v rozprave sa vzťahujú rovnaké obmedzenia ako na dĺžku vystúpenia poslanca. Obyvatelia majú právo reagovať aj v prípade, že nejakí poslanci vyslovili reakcie na ich vystúpenie. V rámci svojich vystúpení budú môcť obyvatelia obce navrhovať aj zmenu uznesenia, no o ich návrhoch sa bude hlasovať len v tom prípade, že si ich osvojí niektorý z poslancov. Obyvatelia obce majú právo vystúpiť v rozprave, a to najmä v komisiách, ktoré môžu vytvárať primeraný priestor pre vyjadrovanie ich názorov.

Zákon umožňuje aj vytvorenie inštitútu občianskej iniciatívy, prostredníctvom ktorého budú môcť obyvatelia obce navrhnúť na rokovanie zastupiteľstva vlastný bod. „*Občianskou iniciatívou je pre účely tohto nariadenia podnet obyvateľov obce určený zastupiteľstvu, ktorý má formu petície a pod ktorý sa podpísalo najmenej 1 %*

*obyvateľov, ktorí majú právo zúčastniť sa volieb do orgánov samosprávy obce.*“ (Všeobecne záväzné nariadenie obce o niektorých podmienkach účasti obyvateľov obce a ďalších osôb na samospráve obce 2013) To je možné realizovať až v prípade, ak sa bude pod návrhom v podobe petície podpísané minimálne jedno percento obyvateľov obce, ktorí disponujú volebným právom. Inštitút občianskej iniciatívy sa upravuje iba vo vzťahu k obyvateľom obce, nie vo vzťahu k ďalším osobám. Okrem inštitútu občianskej iniciatívy existuje aj inštitút občianskej interpelácie, prostredníctvom ktorej sa obyvatelia obce budú môcť obracať so svojimi podnetmi a otázkami na starostu obce a člena obecnej rady.

„Občianskou interpeláciou je pre účely tohto nariadenia podnet alebo otázka adresovaná starostovi, zástupcovi starostu, alebo obecnému úradu, s ktorou obyvateľ obce vystúpi na zasadnutí zastupiteľstva.“ (Všeobecne záväzné nariadenie obce o niektorých podmienkach účasti obyvateľov obce a ďalších osôb na samospráve obce 2013) „Ak starosta, zástupca starostu alebo príslušný zamestnanec obecného úradu neodpovedia na otázku alebo nezaujmu stanovisko k podnetu z občianskej interpelácie do skončenia rokovania o bode Vystúpenia verejnosti, obyvateľ obce môže občiansku interpeláciu predložiť písomne.“ (Všeobecne záväzné nariadenie obce o niektorých podmienkach účasti obyvateľov obce a ďalších osôb na samospráve obce 2013) Existuje povinnosť zo strany starostu alebo jeho zástupcu do pätnástich dní pred konaním ďalšieho zastupiteľstva predložiť písomnú odpoveď na písomnú občiansku interpeláciu. Písomná odpoveď na občiansku interpeláciu je zaslaná príslušnému obyvateľovi obce a zároveň je súčasťou materiálov, ktoré sa predkladajú zastupiteľstvu k bodu programu Vystúpenia verejnosti. O písomných odpovediach na občianske interpelácie sa nehlasuje.

### 3 KOMPARÁCIA FUNKCIE STAROSTU OBCE A PREDSEDU VÚC

Územná samospráva na Slovensku má dve úrovne: obec a Vyšší územný celok a je zakotvená predovšetkým v štvrtej hlave Ústavy SR (čl. 64 - čl. 71). Podľa tejto hlavy: územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok

- *obec a vyšší územný celok sú samostatné, samosprávne a správne celky, právnické osoby s vlastným majetkom a finančnými prostriedkami, povinnosti im možno ukladať iba zákonom*
- *územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku. (Ústava SR, č. 460/1992 Zb.)*

Orgánmi obce sú starosta a zastupiteľstvo, orgánmi Vyššieho územného celku sú predseda a zastupiteľstvo. Územná samospráva sa delí na miestnu územnú samosprávu, čo sú na Slovensku obce a mestá a regionálnu územnú samosprávu predstavujú Vyššie územné celky. Medzi oboma úrovňami územnej samosprávy neexistuje vzťah nadriadenosti a podriadenosti, sú navzájom nezávislé. Vyšší územný celok je najvyššia územná samosprávna jednotka na Slovensku Vyšší územný celok je pôvodné označenie používané predovšetkým v ústave, pojem samosprávny kraj vznikol trocha neskôr a používa sa v „nižších“ zákonoch. Jej územie je v súčasnosti identické s územím kraja. Samospráva na úrovni samosprávnych krajov sa vykonáva prostredníctvom volených orgánov. Samosprávne úrady sú volené obyvateľmi príslušného kraja, ktorý zastupiteľstvo samosprávneho kraja a predsedu samosprávneho kraja volia každé štyri roky. Základným stupňom územnej samosprávy na Slovensku obce.

Právomoci obce a štruktúru jej orgánov upravuje zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Ten charakterizuje obec ako svojprávny samosprávny a správny celok, ktorý spája osoby majúce na jej území trvalý pobyt.

Kardinálnou úlohou obce vyplývajúcou z jej samosprávneho poslania je starostlivosť o napredovanie územia obce a o potreby jej obyvateľov. Územie obce zvyčajne utvára jedno katastrálne územie, obec sa môže členiť na časti. O vzniku, zrušení alebo rozdelení obce rozhoduje vláda nariadením po súhlase príslušnej obce.

(Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení)

Predovšetkým v deväťdesiatych rokoch 20. storočia sme boli svedkami nárastu počtu obcí na Slovensku. Bola to ohlas na nedobrovoľné administratívne pričleňovanie malých obcí k väčším celkom v období komunizmu. Liberálna úprava podmienok pre možnosť rozdelenia obcí viedla k popudu desiatok miestnych referend o rozdelení jednotlivých obcí (napr. Košice, Martin).

Ako tvrdí Láštic (2010), dôsledkom tejto situácie bolo prijatie novely zákona o obecnom zriadení 453/2001 Z. z., ktorá sprísnila podmienky pre rozdeľovanie jednotlivých obcí, čo malo žiadaný efekt a v posledných rokoch takmer úplne zastavilo nárast počtu obcí na Slovensku. Kým v roku 2000 registroval Štatistický úrad 2883 obcí, z ktorých bolo 136 miest, v roku 2008 to bolo 2891 obcí, z toho 138 miest.

Medzi orgány vyššieho územného celku sú zastupiteľstvo a predseda. Rovnako ako u obcí sú zastupiteľstvo i predseda VÚC volení na štyri roky. V rámci svojich ústavných pôsobností môžu obce a VÚC vo veciach územnej samosprávy a na zaistenie úloh plynúcich pre samosprávu zo zákona vydávať všeobecne záväzné nariadenia, ktorých územné pôsobenie je obmedzené na územie konkrétnej samosprávy.

„Okrem samosprávy môžu obce alebo VÚC vykonávať aj miestnu štátnu správu (ak ju na samosprávu prenesie štát), v tomto prípade samospráva zastupuje štát a podlieha priamemu riadeniu a kontrole vlády SR.“

Ako uvádza portál Prešovského samosprávneho kraja (2012), medzi pôsobnosťami predsedu VÚC patrí podľa § 16 a §17 zákona č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch):

*1. predsedu volia obyvatelia samosprávneho kraja (§ 3ods. 1) v priamych voľbách. Spôsob voľby predsedu ustanovuje osobitný zákon.*

*2. predseda skladá sľub, ktorý znie: "Sľubujem na svoju česť a svedomie, že budem riadne plniť svoje povinnosti, ochraňovať záujmy samosprávneho kraja, dodržiavať Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy a pri výkone svojej funkcie predsedu ich budem uplatňovať podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia".*

*3. funkcia predsedu je nezlučiteľná s funkciou:*

*a. poslanca zastupiteľstva,*

b. člena orgánu právnickej osoby zriadenej alebo založenej samosprávnym krajom,

c. štatutárneho zástupcu právnickej osoby s majetkovou účasťou samosprávneho kraja,

d. zamestnanca samosprávneho kraja,

e. starostu obce alebo primátora mesta, alebo

f. podľa osobitného zákona

4. funkcia predsedu je verejná funkcia a nevykonáva sa v pracovnom pomere. Doterajší pracovnoprávny vzťah alebo obdobný pracovný vzťah zostáva zachovaný.

5. mandát predsedu zaniká:

a. uplynutím volebného obdobia,

b. odmietnutím sľubu alebo zložením sľubu s výhradou,

c. vzdaním sa mandátu,

d. právoplatným odsúdením za úmyselný trestný čin alebo právoplatným odsúdením za trestný čin, ak výkon trestu odňatia slobody nebol podmiennečne odložený,

e. pozbavením spôsobilosti na právne úkony alebo obmedzením spôsobilosti na právne úkony,

f. skončením trvalého pobytu v obci na území samosprávneho kraja,

g. vyhlásením výsledku referenda, ktorým sa rozhodlo o odvolaní predsedu,

h. smrťou

6. vzdanie sa mandátu predsedu musí sa urobiť písomne a jeho účinky nastávajú doručením úradu. Vzdanie sa mandátu predsedu nemožno vziať späť.

Právomoci a kompetencie starostu sú vo významnej späté s právomocami a kompetenciami obecného zastupiteľstva a je ponechané na bežnej zákonodarnej moci ako sa s tým vysporiada. Aby bol výpočet právomocí starostu úplný, treba poznamenať, že starosta rozhoduje o všetkých ďalších záležitostiach správy obce, ktoré nepatria do kompetencií obecného zastupiteľstva.

Medzi inštitúty, ktoré tvoria sústavu určitých obojstranných „brzd“ a protiváh vo vzťahu medzi obecným zastupiteľstvom a starostom obce, možno zaradiť tzv. sistačné

oprávnenie starostu obce vo vzťahu k uzneseniu zastupiteľstva. Pod sistačným oprávaním rozumieme pozastavenie výkonu uznesenia obecného zastupiteľstva, ak sa starosta domnieva, že odporuje zákonu, resp. je očividne pre obec nevýhodné tak, že ho nepodpíše v lehote do 10 dní od ich schválenia obecným zastupiteľstvom.

Ako tvrdí Láštic (2010), následne je možné rozhodnutie opakovane schváliť iba v prípade ak ho opätovne schváli trojpäťtinová väčšina hlasov všetkých poslancov. Ak sa tak nestane do dvoch mesiacov, rozhodnutie stráca platnosť. Schválené uznesenie už starosta obec nemôže pozastaviť.

Ako informuje obec Šoporňa (2011), starosta je najvyšším výkonným orgánom obce a štatutárnym orgánom obce. Úrad starostu je verejnou funkciou. Územná samospráva v obci sa realizuje prostredníctvom zhromaždení obyvateľov obce, miestnym referendum a jednotlivými orgánmi obce. V prípade VÚC sa samospráva realizuje pomocou referendum a prostredníctvom orgánov VÚC.

Ústava determinuje ako orgány obce obecné zastupiteľstvo a starostu. Podľa čl. 69 ods. 2 ústavy sú poslanci zastupiteľstva a starosta volení na obdobie štyroch rokov. Starosta obce je výkonným orgánom obce, uskutočňuje správu obce a zastupuje obec navonok.

Rovnako ako v prípade poslanca obecného zastupiteľstva aj mandát starostu obce môže byť zrušený predčasne z príčin, ktoré definuje zákon. Medzi ne patrí dovŕšenie funkčného obdobia, smrť starostu, právoplatné odsúdenie starostu za úmyselný trestný čin; pozbavenie spôsobilosti na právne úkony, či odvolanie z funkcie starostu, o ktorom rozhodli v hlasovaní obyvatelia obce. Počas neprítomnosti starostu zastupuje jeho zástupca. (Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení)

*Zákon o obecnom zriadení starostovi obce určuje tieto právomoci:*

*priamo riadi:*

- *zástupcu starostu,*
- *sekretariát obecného úradu,*
- *iných zamestnancov obce.*

*schvaľuje:*

- *vnútorné riadené dokumenty,*
- *platové náležitosti zamestnancov,*

- *systemizáciu pracovných miest zamestnancov.*

*rozhoduje o:*

- *všetkých veciach správy obce s výnimkou tých, ktoré sú vo výlučnej kompetencii obecného zastupiteľstva,*
- *personálnych a platových náležitostiach zamestnancov obce,*
- *zásadných stanoviskách pre rokovania presahujúce pôsobnosť obce,*
- *tuzemských pracovných cestách priamo riadených zamestnancov,*
- *zriadení krízového štábu obce, ako výkonného orgánu krízového riadenia pre prípravu na obranu štátu a v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu.*

*vykonáva:*

- *obecnú správuhodnotenie priamo riadených zamestnancov,*
- *ochranu utajovaných skutočností v súlade so zákonom.*

*uzatvára:*

- *pracovné zmluvy so zamestnancami obce,*
- *dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru,*
- *uzatvára zmluvy s právnickými a fyzickými osobami.*
- *zastupuje obec vo vzťahu k štátnym orgánom, k právnickým a fyzickým osobám,*
- *zvoláva a vedie zasadnutia obecného zastupiteľstva a podpisuje ich uznesenia. (Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení)*

Do pôsobností obcí patrí najmä základné školstvo, správa miestnych komunikácií, stavebné konanie, správa majetku obce a iné. Podľa zákona 369/1990 Zb. z. obec zabezpečuje najmä:

Ako uvádza Centrálny portál pre neziskový sektor, Zákon o sociálnych službách kompetenčne ustanovuje pre Obec zoznam úloh, ktoré je Obec povinná uskutočniť. Obec napríklad vypracúva a odsúhlasuje komunitný plán sociálnych služieb vo svojom územnom obvode, utvára podmienky na podporu komunitného napredovania, je správnym orgánom v konaniach o odkázanosti na sociálnu službu v zariadení pre



seniorov, v zariadení opatrovateľskej služby, v dennom stacionári, o odkázanosti na opatrovateľskú službu a odkázanosti na prepravnú službu, zaisťuje poskytovanie sociálnej služby na zabezpečenie obligátnych podmienok na uspokojovanie elementárnych životných potrieb v nocľahárni, v nízkoprahovom dennom centre, sociálnej služby v nízkoprahovom dennom centre pre deti a rodinu, v zariadení pre seniorov, v zariadení opatrovateľskej služby a v dennom stacionári, opatrovateľskej služby, prepravnej služby, odľahčovacej služby, poskytuje hlavné sociálne poradenstvo, môže poskytovať alebo zabezpečovať poskytovanie aj iných druhov sociálnej služby a podobne.

### **3.1. Porovnanie kompetencií a právomocí z hľadiska územnej pôsobnosti**

Nosným princípom a riadiacim pravidlom pre stanovenie kompetencií pri uskutočňovaní všeobecného dobra je princíp subsidiarity. Základnou myšlienkou je, že politická moc by mala zasahovať iba vtedy, ak jednotlivé zložky spoločnosti nie sú schopné vyhovieť konkrétnym potrebám. To značí, že verejná správa by mala zabezpečovať iba to, čo nemôže vykonať jednotlivec, súkromný sektor.

Obec a samosprávny kraj zabezpečujú plnenie svojich úloh z vlastných rozpočtov. Pokiaľ ide o prenesený výkon štátnej správy, sú na tieto úlohy poskytnuté orgánom samosprávy prostriedky zo štátneho rozpočtu podľa zákona č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších predpisov.

## ZÁVER

V rámci úvodu predkladanej práce sme si stanovili cieľ. Tým je podať ucelený obraz o právnom postavení a pôsobnosti starostu ako obligatórneho orgánu obce. Vytýčili sme si aj obmedzenia, ktoré nám vzhľadom na rozsah bakalárskej práce neumožňujú v plnom rozsahu poskytnúť detailný rozbor celej právnej úpravy vzťahujúcej sa k starostovi obce.

Práca je ladená len teoreticky, pričom tretia kapitola má komparatívny charakter. Prvá časť sa venuje predovšetkým historickému kontextu inštitútu starostu. Je rozdelená do dvoch menších častí, a to na obdobia, ktoré si v rámci tejto práce všímame. Celý exkurz počína rokom 1918, čo je vznik Československej republiky. Druhá časť je venovaná obdobiu po roku 1989.

Druhá časť práce je pre nás kľúčovou. Popisuje kompetenciu starostu obce. Práve kompetencie sú formujúcim údajom pri diskusii o možnostiach a zodpovednosti tohto postu. Kompetencie na jednej strane dávajú starostovi práva, na druhej strana aj povinnosti.

Tretia časť má, ako sme už spomínali vyššie, komparatívny charakter. Komparujeme v nej už popísaný inštitút starostu obce a predsedu vyššieho územného celku. Tieto dva inštitúty sú do istej miery príbuzné a podobné, ale existuje veľké množstvo rozdielov, ktorým sa v texte venujeme.

Motiváciou pre napísanie tejto práce je jednoznačne aj vôľa byť zodpovedným občanom. Zodpovedný občan musí byť znalý problematiky. Jeho prehľad musí zahŕňať aj verejnú a obecnú správu, pretože tá je veľkou mierou nakladania s verejnými prostriedkami. Teda prostriedkami, ktoré pochádzajú od občanov a majú im slúžiť. Práve pre nich sú tieto prostriedky určené. Nie je preto možné ich nesledovať a nekontrolovať.

Spoločnosť v rámci Slovenskej republiky ešte nie je dospelou, aj keď už existuje v slobodnom svete viac ako dvadsať rokov. Nie je však možné tejto dospelosti dosiahnuť iným spôsobom ako vzdelávaním. Práve vzdelávanie, vedomosť o tom, ako to má byť a ako to je, nás delí od toho, aby sme sa stali súčasťou vyspelej a dospelej slovenskej spoločnosti.

Opačný prípad je jednoznačne charakterizovateľný. Vidíme ho okolo seba dennodenne. Je súčasťou našich životov. Ľudia sa o iných nestarajú, nevidia či nechcú vidieť, ako sa hospodári aj s ich prostriedkami. Tolerujú mocným prešľapy, ktoré vo vyspelej spoločnosti nemajú čo robiť. Toto všetko sú veci, ktoré slovenská spoločnosť ešte potrebuje zlepšiť.

Možno aj táto práca bude súčasťou postupného zlepšovania a dospievania tejto spoločnosti, pričom práve „hlava“ obce býva často tým subjektom, ktorá môže dať veci na pravú mieru a zlepšiť tak život všetkých, ktorí sú súčasťou danej slovenskej spoločnosti.

## ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY

BELAJOVÁ, A., BALÁŤOVÁ, E. Ekonomika a manažment územnej samosprávy.

BRÖSTL, Alexander et al. Ústavné právo slovenskej republiky. Plzeň : Aleš Čeněk, 2010.

HAMALOVÁ, M.: Teória, riadenie a organizácia verejnej správy. 2. Časť: Organizácia verejnej správy. Bratislava: 2008. Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy. ISBN: 978-80-89143-63-4

HRAŠKOVÁ Dagmar Ing. Územná samospráva – ekonomizácia a informatizácia [online] Dostupné na internete: <http://www.poradca.sk/SubPages/OtvorDokument/Clanok.aspx?idclanok=90603>

CHLEBOVCOVÁ, H., LORENCOVÁ, S. 2005. Postavenie obecnej samosprávy v systéme verejnej správy na Slovensku. Bratislava : SOCIA, s.12-16 ISBN 80-967908-4-6

Kolektív. Ekonomika územnej verejnej správy. Vybrané kapitoly. Vydavateľstvo EKONÓM, 1996. ISBN 80-225-1117-X

LÁŠTIC, E.: Územná samospráva. UK Bratislava: 2010. ISBN: 978-80-223-28-27-2

NIŽŇANSKÝ-PILÁT-LUŠČOŇ-GALANDA. 2002. Správa VÚV. Bratislava: Nadácia otvorenej spoločnosti, 2002. ISBN 80-968786-0-3.

SOTOLÁŘ, Jozef. Miestna samospráva na Slovensku (Komunálne právo). Košice, 2002. 127 s. ISBN 80-968356-6-1.

SOTOLÁŘ, Jozef - VEREB, Miroslav. Komunálne právo, legislativa obcí a miest Slovenskej republiky (podrobný prehľad so stručným výkladom a odkazmi). Bratislava: Elempoint, 1999. 258 s.

SOTOLÁŘ, J.: Hospodárnosť, efektívnosť, účinnosť a účelnosť ako základné kritériá zákonného fungovania obce - podrobný komentár (2008)

SOTOLÁŘ, J.: Zákon o majetku obcí - komentár s judikatúrou (2010)

SOTOLÁŘ, J.: Príručka hlavného kontrolóra obce - podrobný komentár (2004)

SOTOLÁŘ, J.: Průručka starostu obce - podrobný komentář ( 2004 )

SOTOLÁŘ, J.: Zákon o obecním zřízení - podrobný komentář ( 2003 )

SPÁČ, P. Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku. Brno : Centrum prostudium demokracie a kultury, 2010.

SPIŠIAKOVÁ, H., HOSPODÁROVÁ, O., THURZOVÁ, M., DEMČÁK, D. 2011. Miestna samospráva – základné princípy fungovania. Prešov: Asociácia vzdelávania samosprávy, s.11-13. ISBN 978-80-970616-0-9

STAROŇOVÁ, K., SIČÁKOVÁ – BEBLAVÁ, E. 2006. Verejná politika a miestna samospráva: Štyri princípy spravovania. Bratislava: Ústav verejnej politiky, ISBN 80-89244-13-0

SVÁK, J., CIBULKA, L. Ústavné právo Slovenskej republiky. 2. vyd. Bratislava :Poradca podnikateľa, spol. s.r.o, 2007

ŠVANTNEROVÁ, E., KOŽIAK, R.: Ekonomika miestnej samosprávy. UMB v Banskej Bystrici v spolupráci s OZ Ekonómia. 2005. ISBN80 – 8083 -117– 3

Vývoj miestnej samosprávy na Slovensku, §2 [online] Dostupné na internete: <http://www.miestnasamosprava.sk/?pg=47>

ZMOS : Európska charta miestnej samosprávy ( Rada Európy) [online] Dostupné na internete: [http://www.zmos.sk/europskacharta-miestnej-samospravy-radaeuropy.phtml?id3=41842&module\\_action\\_\\_97657\\_\\_id\\_art=13222](http://www.zmos.sk/europskacharta-miestnej-samospravy-radaeuropy.phtml?id3=41842&module_action__97657__id_art=13222)

ZMOS, Kolek. autorov: Dobrý deň, samospráva! Bratislava, 2003

ŽÁRSKA, E. 1996. Vecné a systémové problémy komunálnej politiky. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM pri EU ISBN 80-225-0773-3

### **Zákony a nariadenia:**

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecním zřízení, v znení neskorších predpisov

Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov

Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na

obce a na vyššie územné celky, v znení neskorších predpisov

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

### **Internetové zdroje:**

Centrálny portál pre neziskový sektor, dostupné na:  
[http://www.1snc.sk/index.php?action=module&id=mod\\_content&content\\_id=736](http://www.1snc.sk/index.php?action=module&id=mod_content&content_id=736)

Predseda prešovského samosprávneho kraj, 2012, dostupné na: <http://www.pokraj.sk/sk/samosprava/predseda/>

Pojem miestna samospráva, §1 Úvod [online] Dostupné na internete:  
[www.miestnasamosprava.sk/?pg=49&menu=](http://www.miestnasamosprava.sk/?pg=49&menu=)

<http://www.iampress.eu/attachments/article/34/pavs.pdf>