

Ústavno-právny režim odvolania starostu obce (v komparácii s krajinami V4)*

Constitution and Legal Regime of the Municipal Mayor Calling from the Post (in Comparison with the V4 Countries)

Igor Palúš

Abstract

The author of the presented article analyses the constitution and legal regime of calling from the function the municipal mayor by means of the local referendum of the Slovak Republic. He points to the critical parts of the contemporary public administration legal adjustment, and at the same time evaluating them and comparing them with the legislative state of the given institute of the V4 countries, consequently the author proposes some solutions, giving reasons for them by placing reasonable arguments.

Keywords: municipality, mayor, local referendum, call from the post

Úvod

Starosta obce je významným predstaviteľom verejnej moci (decentralizovanej verejnej moci) v obciach (mestách) na území Slovenskej republiky. Ide o voleného funkcionára územnej samosprávy, od ktorého sa očakáva, že bude ochotný a profesionálne schopný pracovať v prospech rozvoja obce, ako aj potrieb a záujmov jej obyvateľov. V osobe starostu sa spája výkon obecnej samosprávy a miestnej štátnej správy. Kým v samosprávnej oblasti charakterizuje činnosť starostu určitá samostatnosť a nezávislosť v hraniciach určených zákonom, pre výkon miestnej štátnej správy je typická hierarchická začlenenosť, všeobecná a špeciálna regulácia a najmä dodržiavanie pokynov a smerníc nadriadených orgánov štátnej správy. Inak povedané, pre konanie starostu je v prvej oblasti vlastná istá voľnosť, v druhej oblasti sa má usilovať o dodržiavanie požadovanej jednotnosti.

Význam funkcie starostu v systéme územnej samosprávy podčiarkuje fakt, že jeho východiskovú pozíciu upravuje priamo Ústava Slovenskej republiky (ďalej Ústava SR alebo ústava). Ústava vníma starostu obce – spolu s obecným zastupiteľstvom – ako orgány obce,

* Tento príspevok vznikol ako súčasť riešenia grantového projektu VEGA č. 1/0340/17

prostredníctvom ktorých sa uskutočňuje samospráva obce (čl. 67 ústavy, kde sú uvedené aj iné spôsoby uskutočňovania obecnej samosprávy – zhromaždenie obyvateľov obce a miestne referendum). Základný zákon štátu zároveň charakterizuje starostu ako výkonný orgán obce, ktorý vykonáva správu obce a zastupuje obec navonok (čl. 69 ods. 3). Ústava nerozčleňuje pôsobnosť obce medzi starostu a obecné zastupiteľstvo, túto otázku a jej riešenie ponecháva na bežné zákonodarstvo. Vo všeobecnosti však platí, že starosta zásadne pôsobí v tých istých veciach ako obecné zastupiteľstvo, najmä v tzv. prípravnej fáze. Na rozdiel od obecného zastupiteľstva, ktoré rozhoduje o najvšeobecnejších záležitostiach pôsobnosti obce kolektívneho charakteru, starosta sa zaoberá predovšetkým záležitosťami individuálneho charakteru.

Pozícia starostu je v porovnaní s obecným zastupiteľstvom právne i fakticky rozdielna aj z hľadiska kontroly ich činnosti. Kým obecné zastupiteľstvo predstavuje kolektívny orgán, kde prvok osobnej kontroly zo strany voličov nie je príliš zreteľný, pretože poslanci pracujú na princípe reprezentatívneho mandátu, t. j. nemožno im dávať príkazy, ani ich odvolať, starosta obce reprezentuje individuálny post a je v tomto zmysle pod výraznejšou kontrolou obyvateľov obce, ktorí ho môžu z funkcie odvolať.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o obecnom zriadení) navyše v § 13 ods. 1 výslovne určuje, že funkcia starostu obce je funkciou verejnou (pozíciu poslancov obecného zastupiteľstva zákon takto nevymedzuje). Toto zákonné ustanovenie je nutné prepojiť s vymedzením kategórie verejného činiteľa v zmysle Trestného zákona (zák. č. 300/2005 v znení neskorších predpisov), viažuce sa na splnenie týchto podmienok:

- ide o voleného funkcionára územnej samosprávy (obce),
- podieľa sa na plnení úloh štátu a spoločnosti,
- využíva pri plnení úloh právomoc, ktorá mu bola zákonom zverená,
- čin musí byť spáchaný v súvislosti s touto právomocou a zodpovednosťou.

Je zrejmé, že starosta obce všetky uvedené podmienky spĺňa a následne pri výkone svojej funkcie má ako verejný činiteľ zvýšenú trestnoprávnu ochranu, ale zároveň za svoje konanie nesie trestnoprávnu zodpovednosť v miere zvýšenej ako ostatné fyzické osoby.

Z toho, čo sme o starostovi obce vo všeobecnej rovine uviedli (bližšie k tomu pozri, napr. Palúš, I. – Hencovská, M., 2013, s. 32 a nasl.) zreteľne vyplýva, že ide o dôležitého predstaviteľa verejnej moci v miestnych podmienkach, ktorý disponuje celým radom oprávnení, ale i povinností smerujúcich k rozvoju obce a uspokojovaniu záujmov a potrieb jej obyvateľov. Uvedené okolnosti signalizujú, že inštitút odvolania starostu obce formou miestneho referenda ako jednou z foriem zániku jeho mandátu, by mal byť právne upravený precízne a jednoznačne, aby jeho praktické využívanie neprinášalo aplikačné problémy

a tým daný inštitút viac, či menej relativizovalo. Pokúsime sa v ďalšej časti nášho príspevku analyzovať, do akej miery je nami vyslovená premisa reálna a pravdivá.

Diskusia a návrhy možných riešení

Zásadnú podobu mandátu starostu obce (všeobecne i z hľadiska obsahového zamerania nášho príspevku) vymedzuje priamo ústava, keď v čl. 69 ods. 3 uvádza: „Dôvody a spôsob odvolania starostu pred uplynutím volebného obdobia ustanoví zákon“. Uvedené ustanovenie jasne deklaruje imperatívnu stránku mandátu starostu obce, ktorú konkretizuje ústavou predpokladaný zákon – v našom prípade zákon o obecnom zriadení v § 13a ods. 3, kde upravuje možnosti odvolania starostu obce formou miestneho referenda.

Na prvý pohľad jednoznačné ustanovenie, avšak pri podrobnejšej analýze zistíme, že má rad úskalí, pričom niektoré z nich volajú po legislatívnej zmene, zodpovedajúcej súčasnej realite územnej samosprávy v našich podmienkach. Analyzované ustanovenie zahŕňa vo svojom obsahu v podstate štyri situácie vedúce k možnému odvolaniu starostu obce formou miestneho referenda. Všetky situácie sú vyjadrením demokratického prvku v obecnej samospráve, avšak najmenej pri jednej z nich je nespochybniteľná aj potreba odborného posúdenia. Pokúsime sa v naznačenom zmysle stručne analyzovať obsah čl. 13 ods. 3 zákona o obecnom zriadení.

Právne jednoduchším a z hľadiska praxe menej problémovým sa javí prípad fakultatívneho odvolania starostu obce podľa § 13a ods. 3, písm. b). V zmysle uvedeného ustanovenia obecné zastupiteľstvo môže vyhlásiť miestne referendum o odvolaní starostu, ak jeho neprítomnosť alebo nespôsobilosť na výkon funkcie trvá dlhšie ako šesť mesiacov. Keďže ide o úvahu poslancov obecného zastupiteľstva zákon neurčuje lehotu, do ktorej sa majú poslanci rozhodnúť, či túto možnosť odvolania starostu využijú. resp. nevyužijú, t. j. funkciu bude vykonávať zástupca starostu obce. Ustanovenie nebráni ani takej situácii, že poslanci svoje rozhodnutie – aby vykonával funkciu zástupca starostu – neskôr prehodnotia (zmenia) a vyhlásia referendum o odvolaní starostu obce.

V § 13a ods. 3, písm. a) upravuje zákon o obecnom zriadení prípady obligatórneho odvolania starostu obce. V uvedenom ustanovení sa uvádza, že obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum o odvolaní starostu, ak:

- o to petíciou požiadala aspoň 30 % oprávnených voličov,
- hrubo alebo opakovane zanedbáva svoje povinnosti starostu, porušuje Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy.

V prvom prípade je obecné zastupiteľstvo povinné vyhlásiť referendum o odvolaní starostu obce, ak petícia spĺňa náležitosti stanovené zákonom. Petíciu preskúmajú najmenej

traja poslanci obecného zastupiteľstva, pričom žiaden z nich nemôže byť zároveň členom petičného výboru. Z dikcie zákona vyplýva, že nie je dôležitý jej obsah, t. j. dôvody, pre ktoré chcú obyvatelia obce (voliči) starostu odvolať (aj keď takéto dôvody organizátori petície spravidla uvádzajú), podstatné a právne relevantné je, aby petíciu podpísalo 30 % oprávnených voličov a aby petícia po formálnej stránku spĺňala náležitosti stanovené zákonom (zák. č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov).

Naznačený spôsob odvolania starostu má svoje opodstatnenie v čl. 2 ods. 1 ústavy, podľa ktorého štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú priamo alebo prostredníctvom svojich volených zástupcov. Územná samospráva je formou verejnej moci (ako tzv. ostatná moc, resp. decentralizovaná verejná moc), tak ako aj štátna moc, z čoho vyplýva, že obyvateľov obce možno považovať za zdroj moci v miestnych podmienkach. Inak povedané od ich vôle odvádza starosta obce (ale aj obecné zastupiteľstvo) svoje postavenie a teda je legitímne, ak z ich vôle, resp. na základe ich rozhodnutia bude z funkcie odvolaný. Navyiac si treba uvedomiť, že pri existujúcom väčšinovom volebnom systéme kreovania starostu, ho môže zvoliť akýkoľvek počet zúčastnených voličov na voľbách (teoreticky aj jeden volič). Na druhej strane pri analyzovanom spôsobe odvolania starostu obce formou petície, túto musí podpísať najmenej 30 % oprávnených voličov, následne na vyhlásenom referende sa musí zúčastniť aspoň polovica oprávnených voličov a z týchto za odvolanie starostu musí hlasovať nadpolovičná väčšina. Za týchto okolností tento spôsob odvolania starostu neohrozuje stabilitu jeho funkcie, keďže podmienky pre ukončenie mandátu starostu sú podstatne prísnejšie ako pre jeho získanie.

Nesúlad medzi počtom voličov, ktorí môžu starostu zvoliť a počtom voličov, ktorí ho môžu formou miestneho referenda odvolať, vyznieva prinajmenšom diskutabilne, lepšie povedané pôsobí nevyvážene. Právne čisté by bolo, keby starostu v miestnom referende (otázkou je, či len v tomto prípade, alebo aj v ďalších prípadoch – pozri ďalej) odvolalo toľko obyvateľov obce, koľkými hlasmi bol zvolený. Táto, na prvý pohľad priam utopistická, požiadavka vyznieva možno úsmevne, avšak len dovtedy, kým si neuvedomíme, že veľmi blízko k jej realite má legislatívna úprava odvolania starostu obce v Poľsku. V tejto krajine môže navrhovať odvolanie starostu obce obecné zastupiteľstvo alebo obyvatelia obce formou petície. Referendum je platné, ak sa na ňom zúčastní aspoň 3/5 obyvateľov obce z toho počtu, ktorý zvolil starostu vo voľbách, následne je starosta odvolaný, ak sa za ukončenie jeho mandátu vysloví nadpolovičná väčšina zúčastnených voličov (Szewc, A. – Jyż, G. – Plawcki, Z., 2012, s. 434 – 435). Podobné ustanovenie by pomohlo aj našej praxi obecných samospráv, prinajmenšom by starostom pripomínalo, že výkon ich funkcie je priamo úmerný kvalite práce, ktorú v prospech svojich voličov odvádajú, čo nemožno chápať ako narušenie stability funkcie starostu, ale ako prostriedok smerujúci k jeho aktivite.

Vráťme sa však k našej realite. Problematickejšie vyznieva z pohľadu svojho zakotvenia a hlavne reálnej aplikácie druhý dôvod pre obligatórne vyhlásenie miestneho referenda o odvolaní starostu obce [§ 13 ods. 3, písm. a)], ktorý však z hľadiska odborného (kvalifikovaného) posúdenia veci možno, podľa nášho názoru, deliť na dve podskupiny. Podľa uvedeného zákonného ustanovenia sú dôvodom na vyhlásenie miestneho referenda o odvolaní starostu tri situácie, starosta:

- hrubo zanedbáva povinnosti starostu,
- opakovane zanedbáva povinnosti starostu,
(prvá podskupina)
- porušuje ústavu SR, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy
(druhá podskupina)

Z obsahu ustanovenia vyplýva, že nemusí ísť o kumulatívne spojenie všetkých troch, resp. aspoň dvoch situácií (predpokladov), pre uplatnenie uvedeného ustanovenia stačí naplniť jednu z uvedených situácií k tomu, aby obecné zastupiteľstvo hlasovalo o vyhlásení referenda v duchu analyzovaného ustanovenia. Pre úplnosť treba dodať, že obecné zastupiteľstvo o vyhlásení miestneho referenda podľa citovaného ustanovenia rozhoduje nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov.

Najskôr skúsme vymedziť obsah a právnu podstatu prvých dvoch zmienených situácií (predpokladov) spojených s vyhlásením miestneho referenda.

Rozsah povinností starostu obce neupravuje jednotne a komplexne samotný zákon o obecnom zriadení a preto pod týmito povinnosťami treba rozumieť hlavne tie, ktoré sú obsiahnuté v § 13, avšak v spojitosti s ustanoveniami § 4 ods. 1 – 3 a § 28 cit. zákona. Ďalšie povinnosti vyplývajú pre starostu z iných právnych predpisov, ktoré upravujú jeho pôsobnosť, napr. na úseku požiarnej ochrany, tvorby a ochrany životného prostredia, civilnej obrany a pod. Do okruhu povinností starostu však nemožno zahrnúť to, čo patrí do výlučnej pôsobnosti obecného zastupiteľstva alebo iného orgánu obce. Na druhej strane povinnosti môžu starostovi vyplývať aj zo všeobecne záväzných nariadení obce, alebo uznesení obecného zastupiteľstva, pokiaľ ich starosta podpísal, resp. aj z uznesení, ktoré obecné zastupiteľstvo potvrdilo po tom, ako voči nim starosta uplatnil svoje sistačné právo. Na nesplnenie povinností vo všetkých uvedených prípadoch postačuje nedbanlivostné konanie starostu obce, nie je potrebný jeho úmysel.

Každý prípad zanedbávania povinností starostu obce je nutné vnímať a hodnotiť v spojitosti s jeho právomocou a zodpovednosťou. Nemožno mu pripísať zodpovednosť za neplnenie povinností, ktorých realizácia si vyžaduje súčinnosť iného orgánu obce, spravidla obecného zastupiteľstva, a tento ju neposkytuje spôsobom predpokladaným zákonom. Rovnako mu nemožno vyčítať ako neplnenie povinností to, že sa nepodieľa na plnení úloh

samosprávy obce a nevyužíva právomoc, ak mu v rámci zodpovednosti zákonom vôbec nebola zverená (Sotolář, J., 2011, str. 137 – 138).

Pod opakovaným zanedbávaním povinností treba rozumieť porušenie povinností aspoň v dvoch prípadoch. Hrubým zanedbávaním povinností rozumieme zvlášť závažným spôsobom porušené alebo neplnené dôležité povinnosti zo strany starostu obce, t. j. také, ktoré sú mu uložené priamo zákonom alebo na základe zákona a v jeho medziach. Pritom musí ísť o nespĺnenie alebo porušovanie povinností, ktoré sú nevyhnutnou podmienkou pre riadny výkon jeho funkcie.

Referendum iniciované v tomto prípade obecným zastupiteľstvom má svoju právnu logiku, keďže starosta je najvyšším výkonným orgánom obce a za svoje konanie v oblasti samosprávnych činností zodpovedá obecnému zastupiteľstvu. Zákonodarca však pri tomto referende, jeho právnej konštrukcii, zostáva na polceste, čím narušuje systém vzájomných bŕzd a protiváh, ktorý by mal mať svoje reálne vyjadrenie aj v podmienkach obecnej samosprávy.

Ak sa takto vyhlásené referendum uskutoční, ale obyvatelia obce starostu neodvolajú, potom by mal mať zákon o obecnom zriadení ustanovenie, ktoré *expressis verbis* stanoví, že starosta obce (ktorého voliči neodvolali, čím fakticky potvrdili jeho mandát) je povinný zastupiteľstvo rozpustiť [porovnaj analogické ustanovenie vzťahu moci výkonnej a zákonodarnej podľa čl. 102 ods. 1, písm. e) ústavy, v zmysle ktorého je prezident SR povinný rozpustiť Národnú radu SR, ak nebol v ľudovom hlasovaní iniciovaným národnou radou odvolaný zo svojej funkcie], resp. v takejto situácii dôjde priamo zo zákona k rozpusteniu obecného zastupiteľstva. Keďže poslanci obecného zastupiteľstva i starosta obce odvádzajú svoj mandát priamo od svojich voličov (obyvateľov obce) považujeme takýto postup za právne akceptovateľný, navyiac smerujúci k vyváženému pôsobeniu obidvoch orgánov samosprávy obce. Ak zákonodarca pasuje obyvateľov obce do pozície arbitra, mal by sa ich verdikt, ktorým je rozhodnutie v miestnom referende, dotknúť nielen mandátu starostu, ale aj mandátu poslancov obecného zastupiteľstva. Ich rozhodnutie vyhlásiť referendum o odvolaní starostu musí byť vyjadrením nielen demokracie, ale aj zodpovednosti, ktorá je jej súčasťou.

Vyhlásenie referenda o odvolaní starostu obce v prípade porušenia Ústavy SR, ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov, má svoje opodstatnenie v ústavnom princípe právneho štátu, podľa ktorého každý – teda aj starosta obce v pozícii verejného činiteľa – je povinný dodržiavať právne predpisy Slovenskej republiky a tým naplňovať právnu funkciu ústavy. Tento spôsob miestneho referenda vyznieva z hľadiska jeho zákonného zakotvenia a nožnej praktickej realizácie najkontroverznejšie, pretože vyvoláva niekoľko sporných a nejednoznačných možností výkladu. Práve pri tomto

referende najzreteľnejšie vystupuje do popredia vzťah demokracie a odbornosti, ktorý možno označiť ako univerzálny problém súčasnej obecnej samosprávy.

Ponajprv je otázne, či a do akej miery obecné zastupiteľstvo, presne povedané jeho poslanci, môžu právne relevantne posúdiť, či zo strany starostu ide o porušenie ústavy alebo iného všeobecne záväzného právneho predpisu [pri našej úvahe nemáme na mysli obecné zastupiteľstvo v konkrétnej obci, ale obecné zastupiteľstvo ad abstracto, vzhľadom na tzv. abstraktnú jednotu obcí (Kopecký, M., 1998, str. 156 – 160)]. Ako výnimku z takto vyslovenej pochybnosti možno označiť všeobecne záväzné nariadenie prijaté obecným zastupiteľstvom v príslušnej obci. Treba pripomenúť, že porušovanie takéhoto nariadenia starostom obce možno vnímať ako neplnenie jeho povinností a takúto situáciu umožňuje riešiť prípad miestneho referenda, o ktorom sme hovorili vyššie.

V súvislosti s analyzovanou možnosťou odvolania starostu obce (porušuje ústavu, ústavné zákony, zákony a iné všeobecne záväzného právneho predpisu) sa vynára ďalší problém, či pochybnosť. Ak starosta obce porušuje ústavu alebo iné všeobecne záväzného právneho predpisu a obecné zastupiteľstvo nevyhlási miestne referendum o jeho odvolaní – dopúšťajú sa porušenia zákona aj samotní poslanci obecného zastupiteľstva, t. j. aj oni nesú v takomto prípade právnu zodpovednosť za škody, ktoré by starosta takýmto porušovaním právnych predpisov spôsobil obci alebo iným subjektom (fyzickým, či právnickým osobám)? Odpoveď je zrejme negatívna, čo potvrdzuje aj sám zákonodarca, ktorý v súvislosti so zakotvením povinností a oprávnení poslancov obecného zastupiteľstva s takouto situáciou nepočíta.

Hodno spomenúť aj tretí problém, či spornú situáciu viažucu sa k analyzovanej forme referenda. Považujeme za viac ako diskutabilné, či v danom prípade možno obyvateľov obce stavať do pozície arbitra, ktorý má hlasovaním rozhodnúť o tom, či starosta porušuje ústavu a iné právne predpisy – s výnimkou všeobecne záväzného nariadenia obce, tak ako sme o ňom hovorili vyššie – (dá za pravdu obecnému zastupiteľstvu) alebo túto domnienku nepotvrdí (dá za pravdu starostovi obce). Máme za to, že v tomto prípade snaha zákonodarcu uplatniť demokraciu zjavne neguje požiadavku odborného (z hľadiska práva) posúdenia veci.

Skúsme sa pozrieť ako vyzerá situácia v obdobných prípadoch, t. j. keď starosta porušuje ústavu a zákony v susedných štátoch, presne povedané v štátoch V4. Ak starosta porušuje opakovane ústavu a zákony v Poľsku, vojvoda ako predstaviteľ štátnej správy na území vojvodstva, ho vyzve, aby s porušovaním týchto právnych predpisov prestal. Pokiaľ nedôjde k náprave, vojvoda predloží predsedovi vlády návrh na odvolanie starostu obce. Ak predseda vlády návrhu vyhovie a starostu odvolá, určí zároveň osobu, ktorá bude dočasne funkciu starostu vykonávať, t. j. do doby, kým si obyvatelia danej obce starostu nezvolia. Vo vzťahu k takémuto postupu treba dodať, že v zmysle súčasnej právnej úpravy (čl. 28e

zákona o samospráve obcí) zánik mandátu starostu obce pred ukončením jeho funkčného obdobia znamená, že sa končí aj mandát zástupcu starostu obce, resp. jeho zástupcov, ak ide o obce (mestá) majúce viac ako 20 000 obyvateľov. Starosta obce, ktorého odvolal predseda vlády z funkcie, môže proti takémuto rozhodnutiu podať žalobu v lehote 30 dní od doručenia rozhodnutia o jeho odvolaní. O žalobe rozhodne príslušný správny súd (Garlicki, L., 2012, s. 317 – 318; Orosz. L. – Jirásková, V., 2007, s. 278).

Právna úprava umožňujúca odvolať starostu obce rozhodnutím predsedu vlády má v Poľsku svojich zástancov i odporcov. Tí druhí poukazujú hlavne na to, že tento spôsob odvolania starostu obce môže byť (a možno aj je) politicky zneužívaný, najmä ak je starosta obce politicky organizovaný v inej politickej strane ako premiér, resp. ak ide o starostu, ktorý je z iných dôvodov nežiaducou persónou.

Inú právnú úpravu ponúka Maďarsko. O starostovi obce, ktorý porušuje ústavu alebo zákony rozhoduje na návrh obecného zastupiteľstva danej obce župný súd. Tento postup sa nám javí ako najprijateľnejší, zodpovedajúci zásadám demokratického a právneho štátu. Pre úplnosť však treba dodať, že mandát starostu obce sa končí aj vtedy, ak z dôvodu porušovania ústavy bolo Národným zhromaždením (maďarský parlament) na návrh vlády a súhlasnom stanovisku ústavného súdu – obecné zastupiteľstvo rozpustené, resp. došlo k jeho rozpusteniu z vlastnej iniciatívy (čl. 35 ods. 4 až 6 ústavy Maďarska).

Odlíšná je situácia v Českej republike, kde sa uplatňuje tzv. starostenský model obecnej samosprávy. Starostu volí zo svojich členov obecné zastupiteľstvo, ktoré ho môže kedykoľvek - aj bez udania dôvodu – odvolať.

Berúc do úvahy všetky vyslovené pochybnosti dotýkajúce sa našej právnej úpravy využitia referenda a zohľadňujúc skúsenosti krajín V4, považujeme za reálne a odôvodnené, aby otázky porušovania ústavy, ústavných zákonov, zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov zo strany starostu obce posudzovali a rozhodovali o nich orgány ochrany práva, hlavne prokuratúra a súdy. Následne by obligatónym dôvodom na vyhlásenie miestneho referenda o odvolaní starostu obce iniciovaným obecným zastupiteľstvom zostala len situácia, keď starosta obce hrubo alebo opakovane zanedbáva svoje povinnosti vyplývajúce mu z funkcie starostu.

Záver

Miestne referendum ako forma priamej demokracie si vyžaduje nielen precíznu právnú úpravu – ktorá mu dnes chýba – ale aj určité finančné prostriedky, pričom jeho organizácia zamestnáva predstaviteľov obecnej samosprávy, berie im energiu a čas, ktorý by mohli venovať riešeniu iných otázok a problémov spojených so samosprávou obce. Aj preto je nutné inštitút miestneho referenda ako formu odvolania starostu obce spájať s jej

efektívnym fungovaním, ktorého priebeh či výsledok nebude mať dohru na prokuratúre alebo súde.

Z toho čo sme v príspevku uviedli by bolo možné sumarizovať tieto požiadavky smerujúce k právnej úprave miestneho referenda ako spôsobu ukončenia mandátu starostu obce jeho odvolaním:

- právna úprava musí mať ambíciu poskytovať taký register opatrení, ktoré spoľahlivo umožnia riešiť akúkoľvek situáciu spojenú s praktickým uplatňovaním sledovaného inštitútu,
- zákonodarca musí dbať o skĺbenie požiadaviek demokracie a odbornosti spojených s realizáciou tejto formy miestneho referenda,
- právna úprava musí rešpektovať a prispievať k vyváženému fungovaniu vzájomných bŕzd a protiváh medzi obecným zastupiteľstvom a starostom obce,
- pri zabezpečení všetkých uvedených požiadaviek by mal zákonodarca vychádzať z najnovších poznatkov právnej teórie, skúseností iných demokratických krajín, osobitne štátov V4 a zároveň rešpektovať možnosti a potreby obecných samospráv v Slovenskej republike.

Literatúra:

1. GARLICKI, L.: Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykladu, wydanie 16, Warszawa: LIBER, 2012
2. KOPECKÝ, M.: Právní postavení obcí, Základy obecního práva. Praha: CODEX Bohemia, 1998
3. OROSZ, L. – JIRÁSKOVÁ, V.: *Ústavné právo porovnávacie (Základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky)*. Košice: UPJŠ, PF, 2007
4. PALÚŠ, I. – HENCOVSKÁ, M.: Starosta obce ako orgán verejnej moci, Viazanosť verejnej správy právom. Košice: UPJŠ, FVS, Zborník vedeckých prác, 2013
5. SOTOLÁŘ, J.: Samospráva obce, Obecné zriadenie na Slovensku. Košice: Sotac, s. r. o., 2011, ISBN 978-80-89446-23-0
6. SZEWC. A. – JYŽ, G. – PLAWECKI, Z.: Ustawa o samorzadzie gminnym. 4 wydanie, Warszawa: Lex a Wolters Kluwer Business, 2012

Adresa autora:

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

Katedra verejnoprávných disciplín

Popradská 66, 041 32 Košice 1

E-mail: igor.palus@upjs.sk