

POLITICKÉ VEDY / POLITICAL SCIENCES

Časopis pre politológiu, najnovšie dejiny, medzinárodné vzťahy, bezpečnostné štúdiá / Journal for Political Sciences, Modern History, International Relations, security studies

URL of the journal / URL časopisu: <http://www.politickevedy.fpvmv.umb.sk>

Author(s) / Autor(i): **Simona Kováčová – Dominika Cevárová**
Article / Článok: **Syndrómy volebnej demokracie v kontexte komunálnych volieb starostu na Slovensku**
Publisher / Vydavateľ: **Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov – UMB Banská Bystrica / Faculty of Political Sciences and International Relations – UMB Banská Bystrica**
DOI: <https://doi.org/10.24040/politickevedy.2022.25.1.105-129>

Recommended form for quotation of the article / Odporúčaná forma citácie článku:

KOVÁČOVÁ, S. – CEVÁROVÁ, D. 2022. Syndrómy volebnej demokracie v kontexte komunálnych volieb starostu na Slovensku. In *Politické Vedy*. Vol. 25, no. 1, pp. 105-129. ISSN 1335 – 2741. Available at: <https://doi.org/10.24040/politickevedy.2022.25.1.105-129>

By submitting their contribution the author(s) agreed with the publication of the article on the online page of the journal. The publisher was given the author's / authors' permission to publish and distribute the contribution both in printed and online form. Regarding the interest to publish the article or its part in online or printed form, please contact the editorial board of the journal: politicke.vedy@umb.sk.

Poskytnutím svojho príspevku autor(i) súhlasil(i) so zverejnením článku na internetovej stránke časopisu *Politické vedy*. Vydavateľ získal súhlas autora / autorov s publikovaním a distribúciou príspevku v tlačenej i online verzii. V prípade záujmu publikovať článok alebo jeho časť v online i tlačenej podobe, kontaktujte redakčnú radu časopisu: politicke.vedy@umb.sk.

SYNDRÓMY VOLEBNEJ DEMOKRACIE V KONTEXTE KOMUNÁLNYCH VOLIEB STAROSTU NA SLOVENSKU

SYNDROMES OF ELECTORAL DEMOCRACY IN THE CONTEXT OF MAYOR'S MUNICIPAL ELECTIONS IN SLOVAKIA

Simona Kováčová – Dominika Cevárová*

ABSTRACT

The legal regulation for elections to municipal self-government bodies in the conditions of the Slovak Republic does not require a minimum education of the mayor of the municipality, elected by a system of relative majority, the serious consequence of which is the possibility of low legitimacy of the winning candidate. Therefore, the main aim of the article was to identify an alternative electoral mechanism for mayoral election, that would increase the legitimacy of the winning candidate, as well as to propose conditions increasing the gain of seats by educated mayors, without the need to implement minimum education. The proposal for an alternative new electoral system was based on a critical analysis of the effects of the current electoral mechanism and with the aspiration of creating a winner with greater legitimacy without the need for a second round, an alternative voting mechanism was recommended. The second level of research accepted the absence of education as a legal condition for the exercise of the passive suffrage in the mayoral elections, but it was based on the assumption that, in parallel with the growing community in terms of population size, the interest in running for mayor is increasing. This also increases the probability of electing a candidate with the desired prerequisites for such a responsible position. From this point of the view, the results of the study confirmed the relevance of the need to create a defragmented model of local structure as a result of municipal reform.

* Mgr. Simona Kováčová, PhD. pôsobí ako odborná asistentka na Katedre politológie, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica, Slovenská republika, e-mail: simona.kovacova@umb.sk.

Mgr. Dominika Cevárová, PhD. pôsobila ako postdoktorandka na Katedre politológie, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica, Slovenská republika, e-mail: cevarovad@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.24040/politickevedy.2022.25.1.105-129>

Key words: Mayor, Electoral System, Alternative Voting, Expertise, Communal Reform

Úvod

Zástupca obce navonok, predstaviteľ verejnej moci na lokálnej úrovni, ako aj hlavný výkonný orgán obce, tzn. starosta, je voleným funkcionárom miestnej samosprávy, ktorý odvodzuje svoju legitimitu od oprávnených voličov, ktorí si ho volia prostredníctvom komunálnych volieb, resp. volieb do orgánov samosprávy obcí ako najvýznamnejšieho prvku demokracie na lokálnej úrovni. Ako už z názvu príspevku vyplýva, vo svojej obsahovej podstate sa orientuje na analýzu syndrémov volebnej demokracie, výlučne vo vzťahu k voľbe starostu ako obligatórneho orgánu miestnej samosprávy, ktoré sú reflektované v podobe výziev pre zmenu súčasného stavu. Táto voľba sa podobne ako každý iný druh volieb riadi zákonným rámcom, ktorý definuje presné pravidlá vo vzťahu k danému typu volieb. Za účelom demonštrovať diverzitu spôsobov kreovania funkcie starostu a tým zároveň negovať priamu voľbu ako uniformný model voľby starostu v európskych miestnych štruktúrach, prezentujeme stručný prehľad modelov voľby starostov aplikovaných vo vybraných európskych komunálnych systémoch. Práve otázka volebného systému a mechanizmu voľby starostu sa stáva východiskovou tézou pre identifikovanie konzekvencií vyplývajúcich z väčšinového jednokolového volebného systému a následnú evaluáciu relevancie zmeny zaužívaného systému. V kontexte priamej voľby starostu a systému relatívnej väčšiny je nesmierne dôležitá otázka legitimacy víťaza, nakoľko sa môže stať, že víťazom je kandidát, ktorý v konečnom dôsledku získa nízky podiel platných hlasov. Táto situácia je obzvlášť umocňovaná fenoménom, kedy kandidát na post starostu nemá žiadneho protikandidáta. V uvedenom prípade sa, samozrejme, musia uskutočniť komunálne voľby bez ohľadu na fakt, či kandidát má alebo nemá protikandidáta, avšak je postačujúce, ak kandidát zahlasuje sám za seba, čím sa stáva starostom a získava mandát na 4 roky. Uvedenú skutočnosť považujeme za relevantný fakt pre úvahy smerujúce k systému, ktorý by predpokladal vyššiu mieru legitimacy.

Okrem samotného volebného systému je iným problémom vo vzťahu k voľbe starostu otázka pasívneho volebného práva, ktorá vo svojom zákonnom znení neinkorporuje žiadne aspekty minimálneho vzdelania či odbornosti, na základe čoho konštatujeme, že volebná demokracia pripúšťa možnosť obsadenia postu starostu osobou, ktorá nemá žiadne kvalifikačné, ani odborné predpoklady pre výkon tak zodpovednej funkcie. Tým dochádza nielen k ohrozeniu

samosprávneho chodu základnej jednotky miestnej samosprávy, ale aj demokracie ako takej.

Vychádzajúc z uvedeného je hlavným cieľom príspevku, na základe kritickej analýzy volebného systému a podmienok pasívneho volebného práva ako vybraných aspektov v kontexte voľby starostu, identifikovať hlavné problémy a načrtnúť riešenia v podobe súčasných výziev, relevantných pre tento typ volieb.

1. Diverzita modelov obsadzovania funkcie starostu v európskych komunálnych systémoch

V európskom priestore možno vo všeobecnosti identifikovať 3 primárne modely komunálnych systémov z hľadiska voľby, resp. kreovania funkcie starostu:

1. Holandský model, t.j. model starostu menovaného vládou/ministrom: ide o model komunálneho systému, v ktorom je hlava obce menovaná vyššou politickou autoritou, z čoho rezultuje, že holandskí starostovia nie sú politickými predstaviteľmi kandidujúcimi v komunálnych voľbách, pretože starostovský post je obsadzovaný na základe rozhodnutia vyššej autority na centrálnej úrovni (tzn. vlády, ministra). (Schaap, 2009; Hendriks, Schaap, 2010) Tento spôsob kreovania funkcie starostu bol výsadnou kompetenciou holandskej centrálnej vlády do konca 60-tych rokov 20. storočia, odkedy bolo miestnej samospráve priznané právo byť súčasťou tohto procesu, čím si zabezpečila vplyv na menovaní starostu v podobe odporúčacieho charakteru kolektívneho orgánu (zastupiteľstva/rady). (Karsten a kol., 2013) Proces menovania začína činnosťou obecnej rady, ktorá určuje komisiu, úlohou ktorej je z uchádzačov spĺňajúcich podmienky na post hlavy obce vybrať dvoch kandidátov, ktorých môže príslušná územná jednotka postúpiť kráľovskému komisárovi, ktorý návrh predloží výkonnému orgánu na centrálnej úrovni. Vláda tak v danom prípade rozhodne s konečnou platnosťou. Inou možnosťou je využitie priamej formy demokracie prostredníctvom inštitútu referenda,¹ v ktorom rozhodnú samotní obyvatelia, avšak je potrebné podotknúť, že táto alternatíva nie je často v praxi využívaná. Zaujímavosťou je, že sa v prípade holandských samospráv nevyžaduje, aby starosta bol obyvateľom obce, v ktorej zastáva

¹ Rozhodnutie obyvateľov prostredníctvom miestneho referenda je následne postúpené kráľovskému komisárovi, ktorý ho ďalej predkladá vládnomu orgánu.

starostovskú funkciu a dokonca skúsenosti z praxe potvrdzujú, že to nie je ani nezvyčajný jav. (Klimovský, 2009) Napriek zaužívanému modelu menovania starostu centrálnou vládou nemožno vylúčiť snahy o implementáciu nového modelu voľby, ktorá sa mala realizovať s akceptáciou pravidiel priamej voľby. Uvedený návrh bol predložený v roku 2005, avšak Senát odmietol ústavnú zmenu nevyhnutnú pre voľbu starostu.

2. Komunálne systémy s modelom starostu voleného nepriamo: ide o typ komunálneho systému, v ktorom je hlava obce volená nepriamo prostredníctvom kolektívneho orgánu (t.j. obecného zastupiteľstva/rady). Podmienkou je dosiahnutie skupinového konsenzu, ku ktorému ak nedôjde, nastupuje niekto z členov zastupiteľského orgánu, ktorý je poverený výkonom starostovskej funkcie, alebo iný poverený zástupca. Napríklad v českom samosprávnom subsystéme zohráva dôležitú rolu riaditeľ krajského úradu, ktorý z personálnej štruktúry úradu menuje správcu obce. (Zákon č. 128/2000 Sb.)

Ďalšími príkladmi komunálnych systémov, kompatibilnými s uvedeným modelom voľby starostu, je komunálny systém Belgicka, Fínska, Dánska, Švédska, Chorvátska, Estónska, Litvy alebo čiastočne aj komunálny systém Španielska. Ten je však špecifický, a to z dôvodu možnosti uplatnenia priamej, ako aj nepriamej voľby hlavy obce, ktorá je determinovaná populačnou veľkosťou konkrétnej územnej jednotky. Preto by v prípade španielskeho komunálneho systému ako celku bolo vhodnejšie hovoriť o kombinovanom modeli, ktorý umožňuje priamu (do 250 obyvateľov), ale aj nepriamu voľbu. Iným špecifikom španielskej miestnej samosprávy je, že sa z rámca vybraných krajín radí medzi výrazne fragmentované európske sídelné štruktúry. „Viac ako 2/3 španielskych obcí (71,5 %) majú menej ako 2 000 obyvateľov; 85 % obcí má menej ako 5 000 obyvateľov, pričom sa v nich sústreďuje iba 13,1 % populácie a len 145 obcí má viac ako 50 000 obyvateľov (52,5 % obyvateľov).“ (Pino, Colino, 2010, s. 13) **D. Klimovský** vyzdvihuje aj obzvlášť pozoruhodný a zaujímavý „inštitút konštruktívneho vyslovenia nedôvery, ktorý sa uplatňuje v španielskych obciach s populáciou prekračujúcou hranicu 250 obyvateľov, a ktorý spočíva v tom, že starosta môže byť zo svojej funkcie odvolaný iba vtedy, ak je zároveň zvolený nový starosta.“ (Klimovský, 2009, s. 253)

V závislosti od špecifik modelu starostu voleného nepriamo je možné identifikovať niekoľko odlišností medzi európskymi komunálnymi systémami:

- a) Prvá odlišnosť sa viaže na vzťah starostu k zastupiteľskému orgánu. Príkladom môžu byť napr. spolkové krajiny Rakúska, pre ktoré je typické, že kolektívny orgán volí budúceho reprezentanta obce zo svojho streda. Na druhej strane existujú európske miestne samosprávy, ktorých starosta nie je členom kolektívneho zastupiteľského orgánu. Príkladom môže byť poľská miestna samospráva, v ktorej disponovala rada obce ešte pred implementáciou súčasnej priamej voľby nielen právom voliť starostu spomedzi svojich kruhov, ale aj spomedzi obyvateľov obce, čo znamenalo, že starosta nemusel byť nevyhnutne súčasťou personálneho aparátu rady obce. (Konečný, 2016)
 - b) Druhá odlišnosť sa viaže na mechanizmus volebného systému. V zásade sa aplikuje buď princíp relatívnej väčšiny, ktorý je príznačný napr. pre francúzske samosprávy v treťom kole voľieb, v prípade, že z prvej a druhej voľby nevzišiel starosta, ktorý by získal nadpolovičnú väčšinu. V porovnaní s jednoduchou väčšinou sa napr. v Dánsku vyžaduje nadpolovičná väčšina, to znamená, že podmienkou pre voľbu starostu je získanie absolútnej väčšiny hlasov členov obecnej rady.
 - c) Tretia odlišnosť vypovedá o rôznej miere vplyvu starostu. Jeho sila postavenia a funkcií je diferentná v závislosti od jednotlivých komunálnych systémov. Zatiaľ čo výrazne silný status starostu vo francúzskej samospráve zabezpečuje hlave obce široký rozsah exekutívnych a rozhodovacích kompetencií, vo Veľkej Británii sú tieto právomoci limitované na predsedanie zastupiteľskému orgánu a jeho reprezentovanie.
3. Model starostu voleného priamo: príkladom kompatibilným s uvedeným modelom môže byť poľská miestna samospráva, samospráva spolkových krajín Nemecka (Jüptner, 2007), Írska (od roku 2004), Nórska, kde od roku 1992 môžu rozhodnúť o priamej voľbe, alebo o tradičnej voľbe kolektívnym orgánom, alebo napr. Maďarska (od roku 1994). Priama forma voľby starostu obyvateľmi obce je zaužívaná aj v ďalších komunálnych systémoch krajín, akými sú napr. Slovensko, Rumunsko, Slovinsko, Albánsko, Bulharsko, Portugalsko, a pod.

Za účelom zosumarizovania jednotlivých európskych modelov kreovania funkcie starostu uvádzame tabuľku č. 1, doplnenú o jednotlivé príklady komunálnych systémov odpovedajúcich konkrétnym modelom:

Tabuľka 1: Prehľad modelov komunálnych systémov z hľadiska kreovania funkcie starostu

Model kreovania starostu	Príklad komunálnych systémov
<i>Starosta menovaný vyššou autoritou</i>	napr. Belgicko, Holandsko, Luxembursko
<i>Starosta volený kolektívnym zastupiteľským orgánom obce (nepriamo)</i>	napr. Španielsko (čiasťočne), Dánsko, Francúzsko, Malta, Česká republika, Litva, čiastočne Nórsko, atď.
<i>Priama voľba starostu</i>	napr. Poľsko, spolkové krajiny Nemecka, Írsko, čiastočne Nórsko, Maďarsko, Slovensko, Rumunsko, Slovinsko, Albánsko, Bulharsko, Portugalsko, atď.
<i>Kombinovaný model voľby determinovaný populačnou veľkosťou obce</i>	napr. spolkové krajiny Rakúska (niektoré uplatňujú priamu voľbu a iné využívajú model voľby starostu kolektívnym zastupiteľským orgánom obce), španielske obce (nad 250 obyvateľov realizujú voľbu starostu kolektívnym orgánom a do 250 obyvateľov priamu voľbu), Nórsko, kde obce disponujú právom rozhodnúť sa, či využijú model priamej voľby starostu, alebo voľbu kolektívnym zastupiteľským orgánom obce.

Zdroj: Klimovský, 2009

2. Deficity súčasného modelu volebného systému pre voľby starostu v podmienkach SR

V podmienkach Slovenskej republiky sa pre voľbu starostu uplatňuje väčšinový volebný systém s jednokolovou voľbou, tzv. jednokolový systém relatívnej väčšiny. Ide o jednoduchý mechanizmus voľby, pri ktorom každá obec tvorí jeden jednomandátový volebný obvod, v ktorom sa volí tzv. systémom prvého v cieľi, čo jednoducho povedané znamená, že víťazom je ten, kto získa najviac platných hlasov.

Zaužívaná priama voľba starostu podporuje demokratickosť celého nastavenia systému, keďže voľba je prejavom oprávnených voličov, resp. obyvateľov obcí, ktorí majú právo a možnosť sami rozhodnúť, kto sa stane hlavou, reprezentantom obce navonok a hlavným výkonným orgánom obce na 4-ročné funkčné obdobie. Zároveň majú možnosť aj odvolať starostu

prostredníctvom miestneho referenda, čím starosta podlieha výraznejšej kontrole zo strany obyvateľov.

V súvislosti s odvolaním starostu prostredníctvom miestneho referenda je dôležité poukázať na zmeny, ktoré priniesla novela zákona o obecnom zriadení s účinnosťou od 1. apríla 2018. V znení nenovelizovaného zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení bolo obecné zastupiteľstvo povinné vyhlásiť referendum vo veci odvolania starostu v prípade predloženej petície, o ktorú žiadalo aspoň 30 % oprávnených voličov, alebo ak výkon starostu nebol v súlade so zákonom, ak porušil Ústavu SR, zákony či zanedbával svoje povinnosti. Terajšia úprava pripúšťa len petičnú formu zmienenú v § 13a, ods. 3, písm. a) a vypúšťa obligatórne vyhlásenie referenda o odvolaní starostu v prípade hrubého porušenia zákona, čím odoberá právomoc doposiaľ pripadajúcu na poslancov obecného zastupiteľstva, ktorí návrh v danej veci museli potvrdiť nadpolovičnou väčšinou všetkých členov. Tvorcovia novely argumentovali, že pôvodné ustanovenie spôsobovalo problémy súvisiace s nejednoznačným výkladom, keďže nebolo celkom jasné, čo sa považuje za hrubé zanedbávanie povinností. Otáznou bola aj (ne)objektivita, nakoľko uvedené skutočnosti² posudzovali poslanci obecného zastupiteľstva. Takýmto spôsobom sa, podľa zástancov vypustenia uvedeného dôvodu na obligatórne vyhlásenie referenda, doposiaľ vytvárala možnosť pre účelové využitie tohto mechanizmu v neprospech starostu, čo sa stávalo predovšetkým v prípadoch, keď starosta nemal oporu a svojich prívržencov v obecnom zastupiteľstve.

Naznačená situácia, kedy starosta nemá podporu v obecnom zastupiteľstve, môže spôsobovať problémy rôzneho druhu, ktoré môžu v konečnom dôsledku predstavovať bariéru pre efektívny a plynulý samosprávny chod. Na uvedený fakt upozorňuje aj **E. Kováčová**: *„Keďže je starosta volený občanmi, nemusí mať podporu u politických strán zoskupených v obecnom zastupiteľstve, čo má, samozrejme, výrazné negatíva pri presadzovaní návrhov. Pokiaľ starosta nemá podporu u obecného zastupiteľstva, jeho návrhy sú často nepriechodné.“* (Kováčová, 2011, s. 93 - 94) Tento stav nie je prekvapujúci a v kontexte čoraz viac posilňujúcej sa tendencie víťazstva nezávislých kandidátov ho môžeme očakávať aj v budúcnosti. Na rozdiel od českej miestnej samosprávy, ktorá má implementovaný nepriamy model voľby starostu, je práve sprievodným znakom priamej voľby starostu v podmienkach SR možnosť vzniku viacerých patových

² Hrubé, alebo pravidelné zanedbávanie povinností, porušenie Ústavy SR a iných všeobecne záväzných právnych predpisov.

situácií, ktoré rezultujú z už zmieneného stavu, kedy starosta nemá oporu v obecnom zastupiteľstve.

Ak sa pozrieme do aplikačnej praxe, potom môžeme konštatovať, že komunálna úroveň bola neraz dôkazom blokovania práva a zároveň povinnosti starostu zložiť na ustanovujúcom zasadnutí obecného zastupiteľstva starostovský sľub. Toto právo blokovali poslanci svojou neprítomnosťou. V zmysle zákona je obecné zastupiteľstvo spôsobilé zasadať a rokovať, ak je prítomná nadpolovičná väčšina všetkých poslancov. (Zákon SNR č. 369/1990 Zb.) Stávalo sa však, že poslanci z rokovania odchádzali, alebo vôbec nepišli, čím ho činili uznášania neschopným.

Iným problémom bolo, ak starosta nezvolal zasadnutie obecného zastupiteľstva, alebo ho odmietol viesť. Zákon o obecnom zriadení v prípade riadneho zasadnutia stanovuje, že obecné zastupiteľstvo sa schádza podľa potreby, avšak minimálne raz za tri mesiace. (Zákon SNR č. 369/1990 Zb.) Dnešná podoba zákona o obecnom zriadení už reaguje na podobné legislatívne medzery tým, že zákon presne určuje postup, čo v prípade, ak nastane daná situácia. Ak starosta nezvolá zasadnutie, v tom prípade ho zvolá zástupca starostu, alebo iný poslanec poverený obecným zastupiteľstvom. Ak starosta odmietne viesť takéto zasadnutie, potom ho vedie ten, kto ho zvolal.

Riadny priebeh rokovania obecného zastupiteľstva bol paralyzovaný aj v situáciách, kedy starosta odmietol dať hlasovať o návrhu programu zasadnutia obecného zastupiteľstva, alebo o jeho zmene, prípadne keď neudelil slovo poslancovi, ktorý oň v súvislosti s prerokovávaným bodom programu požiadal. Pokiaľ by uvedené skutočnosti nastali, vo všetkých prípadoch starosta stráca právo viesť zasadnutie obecného zastupiteľstva a ďalej ho vedie zástupca starostu, poprípade iný poslanec poverený obecným zastupiteľstvom. (Zákon SNR č. 369/1990 Zb.)

V neposlednom rade sa môžeme zmieniť aj o marení prípravy miestneho referenda o odvolaní starostu samotným starostom. Skúsenosti z praxe potvrdili aj situácie, kedy obecné zastupiteľstvo vyhlásilo miestne referendum o odvolaní starostu a sám starosta začal mariť prípravu, realizáciu či priebeh miestneho referenda napr. znepřístupnením volebných miestností, nevytlačení hlasovacích lístkov a pod., pričom v danom prípade už ide o trestný čin. Vyskytli sa teda prípady, kedy obyvatelia obce nemohli hlasovať o odvolaní starostu, pretože referendum nebolo po technickej stránke pripravené.

Uvedené príklady sú len selekciou zo spektra rôznorodých problémov, ktoré vznikali a stále vznikajú v dôsledku priamej voľby starostu a absencie priameho

vplyvu kolektívneho zastupiteľského orgánu na túto voľbu. Na druhej strane konštatujeme, že zákon o obecnom zriadení na viaceré situácie tohto druhu reagoval tak, aby zabraňoval paralyzovaniu miestneho samosprávneho chodu a rozvoja obce v dôsledku kontraproduktívneho správania starostu a poslancov obecného zastupiteľstva.

Veľmi vážnou konzekvenciou samotného mechanizmu volebného systému relatívnej väčšiny je otázka legitimity víťazného kandidáta, nakoľko sa môže stať, že víťazom sa stane kandidát, ktorému svoj hlas odovzdá pomerne malý počet oprávnených voličov. Pravdepodobnosť tohto javu sa umocňuje súbežne so stúpajúcim nezaujmom o využitie pasívneho volebného práva. V praxi sa to prejavuje v podobe úzkeho okruhu kandidátov na post starostu, poprípade aj úplnou absenciou „konkurentov“ v komunálnych voľbách. Kandidát tak nemusí mať žiadneho protikandidáta,³ a tým je v podstate o víťazovi komunálnych volieb vopred rozhodnuté bez ohľadu na mieru voličskej podpory. Jednoducho povedané, je postačujúce, aby v danom prípade kandidát zahlasoval sám za seba, čím sa stáva starostom a získava mandát na nasledujúce 4 roky. Zároveň môžeme konštatovať, že komunálne voľby 2018 potvrdili, že tento jav sa netýka len malých obcí, ale aj pomerne veľkých miest. Napr. v meste Brezno nemal **T. Ábel** žiadneho protikandidáta, podobne ako aj napr. v Šali, kde sa ešte v roku 2014 uchádzalo o post primátora 5 kandidátov.⁴ Túto situáciu už pred voľbami avizovalo 762 miest a obcí, kde už o starostovských/primátorských stoličkách bolo vopred rozhodnuté. (Kováčová a kol., 2019) Preto je viac než dôležité uvažovať o tom, akým spôsobom modifikovať volebný systém tak, aby sa zvýšila legitimita víťaza.

2.1 Úvahy o možných zmenách volebného systému – hľadanie nového modelu voľby

Za účelom posilnenia legitimity víťaza komunálnych volieb by sa dalo vo všeobecnosti uvažovať o absolútnom väčšinovom volebnom systéme, ktorý je založený na majoritnom princípe, v zmysle ktorého víťaz berie všetko, pričom podstatná odlišnosť od systému relatívnej väčšiny spočíva v tom, že získanie mandátu vo volebnom obvode je podmienené absolútnou väčšinou hlasov, tzn.

³ Ešte horšia situácia, ktorú bohužiaľ potvrdili posledné komunálne voľby v roku 2018, nastáva, ak v obci neexistuje žiaden kandidát, ktorý by sa uchádzal o post starostu, čo výrazným spôsobom ohrozuje demokratický samosprávny chod a predznačuje nefunkčnosť obce.

⁴ V komunálnych voľbách 2018 kandidoval už len J. Belický.

50 % plus 1. K víťazstvu tak nepostačuje byť prvý a získať viac hlasov v porovnaní s ostatnými, ale získať viac hlasov v porovnaní so všetkými ostatnými kandidátmi dokopy. (Novák a kol., 2004)

V podmienkach samosprávy SR sú skôr viditeľné opačné tendencie ako uskutočňovanie druhého kola volieb. Demonštrovať to môžeme na regionálnych voľbách 2017, ktorých výraznou zmenou bolo zavedenie jednokolovej voľby predsedov vyšších územných celkov, ktorá nahradila doposiaľ zaužívanú dvojkolovú voľbu. To znamená, že v zmysle dovtedy platného právneho poriadku, ak žiadny z kandidátov na predsedu samosprávneho kraja nezískal v 1. kole nadpolovičnú väčšinu platných hlasov, tak sa uskutočnilo druhé kolo, do ktorého postúpili dvaja kandidáti, ktorí v 1. kole získali najviac hlasov. Zmenu voľby predsedov samosprávnych krajov, ktorí sa poslednýkrát volili dvojkolovou voľbou v regionálnych voľbách 2013, iniciovali koalíční poslanci.⁵ Primárne argumenty pre schválenie uvedeného návrhu zmeny sa vzťahovali na nízku účasť voličov na 2. kole volieb, ako aj na vysokú finančnú náročnosť realizácie dvoch kôl volieb. Napr. v roku 2013 sa druhé kolo voľby na predsedu vyššieho územného celku konalo až v 5 krajoch a ak by sa nekonalo, podľa navrhovateľov by sa ušetrilo 2,4 milióna eur. (Voľby do VÚC..., 2017)

V reakcii na uvedené vtedajší prezident **A. Kiska** vrátil NR SR na opätovné prerokovanie dve novely volebného kódexu (zákon č. 180/2014 Z. z.), ktoré parlament prijal 2. februára 2017 (Prezident Kiska....., 2017):

Prvá sa týkala jednokolovej voľby, ktorou sa ruší druhé kolo pre voľbu predsedu vyššieho územného celku. Prezident konštatoval, že nízka volebná účasť je všeobecným problémom tohto typu volieb, o ktoré občania v porovnaní s prezidentskými voľbami, či parlamentnými prejavujú nízky záujem. Tento problém je ale potrebné vnímať komplexne v rámci regionálnych volieb, pretože sa neviaže len na druhé kolo volieb.

V kontexte finančnej úspory vyplývajúcej zo zrušenia druhého kola volieb, prezident argumentoval tým, že v demokratickej spoločnosti založenej na tom, že občan si prostredníctvom rôznych druhov volieb uplatňuje svoje v čl. 30 Ústavy garantované právo voliť a byť volený, nemôže byť samotná finančná úspora primárnym argumentom pre zmenu volebných pravidiel (potom by sa väčšie úspory dali dosiahnuť, ak by sa voľby do samosprávnych krajov konali raz za desať rokov).

⁵ Novelu predložili :V. Faič (Smer-SD), M. Glváč (Smer-SD), T. Glenda (Smer-SD), G. Gál (Most-Híd), A. Hrnčiar (poslanecký klub Most-Híd), D. Jarjabek (Smer-SD) a M. Nemky (Smer-SD).

Podľa prezidenta schválený zákon oslabuje úroveň slobodnej súťaže politických síl vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov, a preto vetoval tento návrh s ambíciou vypustiť ustanovenia zavádzajúce jednokolovú voľbu predsedov samosprávnych krajov. (Prezident Kiska..., 2017)

Druhá sa týkala utvárania okrskových komisií. V nadväznosti na jednokolovú voľbu predsedov samosprávnych krajov a s cieľom ušetriť finančné prostriedky na uskutočnenie voľby (najmä na odmeny členov volebných komisií) bola schválená zákonná úprava o vykonaní volieb do orgánov samosprávy v jeden deň. Inak povedané, druhá novela volebného kódexu tak upravovala zloženie a činnosť okrskových volebných komisií pri voľbách do orgánov samosprávy obcí a orgánov samosprávnych krajov, konajúcich sa v ten istý deň. Keďže prezident vrátil parlamentu zákon zavádzajúci jednokolovú voľbu (s pripomienkami, aby ostala zachovaná dvojkolová voľba), v prípade dvojkolovej voľby by ustanovenia obsiahnuté v tejto novele volebného kódexu boli nevykonateľné. Preto navrhol NR SR, aby zákon neprijala ako celok.

Napriek uvedeným pripomienkam poslanci NR SR prelomili prezidentove veto 80 hlasmi, čím nadobudla účinnosť jednokolová voľba predsedov vyšších územných celkov. (Odštartovali prípravu..., 2017)

Keďže v podmienkach územnej samosprávy SR je badateľný odklon od druhého kola volieb, bolo by vhodné úvahy smerovať k alternatívnemu hlasovaniu, ktoré je špecifickým variantom väčšinového volebného systému bez potreby realizácie druhého kola volieb. Pre uvedenú alternatívu väčšinového volebného systému sa využívajú rôzne názvy, v závislosti od konkrétneho politického systému. V odbornej literatúre sa môžeme stretnúť s názvom *Hareho metóda* (Dančišin, 2005), *alternatívne prenosné hlasovanie* (Heidler, 1990), *instant runoff voting* - názov zaužívaný predovšetkým v Severnej Amerike, *preferential voting* alebo *majority preferential voting* ako názvy typické pre Austráliu (Farrell, 2011; McAllister, Makkai, 2018; Reilly, 2004).

Tento typ volebného systému je v praxi pomerne málo zaužívaný⁶ a jeho nevýhodou je, že je voličom príliš vzdialený. Ide o volebný systém kreujúci víťaza s absolútnou väčšinou hlasov, pri ktorom volič v jednomandátových volebných obvodoch udeľuje preferencie kandidátom a to buď jednu, alebo toľko, koľko je kandidátov na listine,⁷ čo však neznamená, že volič má viac ako jeden hlas, a

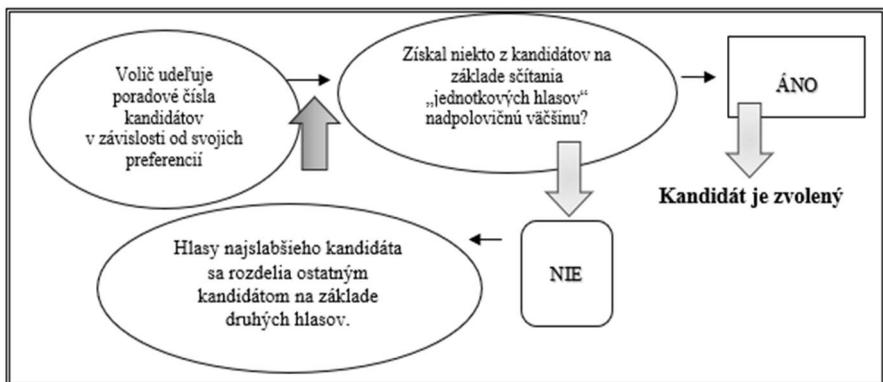
⁶ Je charakteristický predovšetkým pre voľbu 150-člennej dolnej komory austrálskeho parlamentu.

⁷ Tzn., že voliči zoraďujú (usporiadávajú) kandidátov zostupne, a to tak, že na hlasovacom lístku určia svoje preferované poradie. Ak nik nedosiahne absolútnu väčšinu, vylúči sa kandidát, ktorý získal

preto možno konštatovať, že ide o „mnohonásobnú voľbu jednorazovým aktom.“ (Klíma, 2003, s. 223)

Následne dochádza k procesu sčítania, kedy sa za účelom rozdelenia mandátov najprv sčítajú prvé preferencie (tzv. jednotkové hlasy), pričom víťazí kandidát, ktorý po sčítaní v danom volebnom obvode získal nadpolovičnú väčšinu hlasov. V prípade nenaplnenia podmienky absolútnej väčšiny proces pokračuje metódou postupného vyradovania (presnejšie vyškrtávania) kandidátov v závislosti od toho, kto získal najmenší počet prvých preferencií, čo v praxi znamená, že dochádza k odstraňovaniu najslabšieho kandidáta a jeho hlasy sa rozdeľujú ostatným kandidátom na základe druhých hlasov. Táto procedúra pokračuje až do momentu, pokiaľ sa kandidátovi nepodarí získať požadovanú, nadpolovičnú väčšinu hlasov (Chytilík a kol., 2009).

Obrázok 1: Proces alternatívneho hlasovania



Zdroj: (Chytilík a kol., 2009)

B. Reilly vyzdvihuje jednu z najdôležitejších črt tohto systému a tou je „majority victories“. V porovnaní so systémom „*First past the post*“ tak uvedený typ volebného systému zabezpečuje nadpolovičnú väčšinu hlasov pre víťaza, čo možno považovať za dôležitý prediktor silnejšej legitimity víťaza. (Reilly, 2004)

V porovnaní s naším spôsobom hlasovania, alternatívne hlasovanie citlivejšie zohľadňuje jednotlivé preferencie voličov už len tým, že zabráňuje prepadu hlasov a započíta ich do konečného výsledku. Takýmto spôsobom je

najmenej prvých preferenčných hlasov a tieto hlasy sa prenású na kandidátov, ktorí sú v týchto preferenciách uvedení na druhom mieste.

možné kreovať víťaza, ktorý bude disponovať vyššou legitimitou. Napriek tomu, že uvedený volebný systém je vzdialený a cudzí pre našich voličov a v porovnaní s doposiaľ zaužívaným systémom aj náročnejší z hľadiska pochopenia mechaniky hlasovania voličmi, nepovažujeme tieto argumenty za tak závažné, aby znemožňovali posúvať debaty o zmenách volebného systému smerom k celkovému zefektívneniu jeho účinkov.

3. Deficity volebnej demokracie - otázka odbornosti kandidáta na funkciu starostu v miestnej demokracii

Predpokladom pre výkon funkcie starostu a vo všeobecnosti pre možnosť uplatniť pasívne volebné právo je tzv. teritoriálne obmedzenie a stanovenie minimálnej vekovej hranice, tzn. trvalý pobyt v obci, v ktorej sa kandidát o mandát starostu uchádza a minimálne 25 rokov. Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov ďalej definuje prekážky, ktoré môžu nastať pri uplatnení pasívneho volebného práva a tým je „výkon trestu odňatia slobody, právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin, ak odsúdenie nebolo zahladené a pozbavenie spôsobilosti na právne úkony.“ (§ 6 zákon č. 180/2014 Z. z.) Neexistuje tak zákonný limit, ktorý by znemožňoval uchádzať sa o výkon funkcie starostu osobe bez odborných znalostí, či vzdelania.

Odbornosť ako základný predpoklad kompetentnosti je kľúčovým princípom determinujúcim efektivitu spravovania demokratického štátu, ktorého podstata spočíva v hľadaní rovnováhy demokratických foriem a metód realizácie verejnej moci s prvkami odbornosti v riadení štátu, prostredníctvom ktorých sa realizuje verejná moc. Kompetentnosť možno vnímať ako preukázanú spôsobilosť aplikovať nadobudnuté znalosti a praktické zručnosti na efektívne riešenie úloh. Je reflexiou vnútorných kvalít jedinca, ktorá je výsledkom jeho rozvoja v danom okamihu. Je teda nespochybniteľné, že ide o kombináciu teoretického aspektu odbornosti, podmienenej vzdelaním a praktických schopností, umožňujúcich podať určitý výkon. (Kubeš a kol., 2004)

Ak akceptujeme tézu, že odbornosť je založená na vzdelaní, potom môžeme predpokladať, že výkon niektorých úloh verejnej moci musí byť postavený na princípe odbornosti, vychádzajúceho zo vzdelania a iné úlohy sa musia realizovať prostredníctvom druhej zložky - demokracie, pričom medzi oboma zložkami musí byť adekvátna rovnováha. Demokracia a odbornosť nachádzajú svoje opodstatnenie aj na úrovni miestnej samosprávy, avšak zatiaľ, čo princíp

demokracie sa v právnej úprave prejavuje prostredníctvom spôsobu kreovania a foriem výkonu samosprávy (t.j. priamo, prostredníctvom miestneho referenda, alebo na zhromaždení obyvateľov obce a nepriamo, prostredníctvom volených reprezentantov na lokálnej úrovni), druhý princíp - odbornosť, v zmysle dosiahnutia určitého vzdelania sa legislatívne viaže výlučne na osobu hlavného kontrolóra, čo možno demonštrovať odvolávaním sa na právnu úpravu, ktorá vymedzuje, že „*kvalifikačným predpokladom na funkciu hlavného kontrolóra je ukončené minimálne úplné stredné vzdelanie.*“ (§ 18a, ods. 1 zákon 369/1990 Zb.) To, čo ale považujeme za problémové je, že aplikačná prax mnohých miestnych samospráv potvrdzuje absenciu odbornosti v princípe demokracie.

V súvislosti s výkonom funkcie starostu je spoločnosť dichotomizovaná v otázke vzdelania v zmysle (ne)stanovenia určitých minimálnych vzdelanostných predpokladov pre výkon činnosti tohto obligatórneho orgánu obce. Pravdou je, že dodnes absentuje relevantný výskum, ktorý by jednoznačne demonštroval priamu spojitosť medzi vzdelaným starostom a efektívnym samosprávnym chodom, čo podnecuje k úvahám, či sa starosta bez patričného vzdelania automaticky rovná nekvalitnej obecnej samospráve. Na druhej strane, pokiaľ vychádzame z právneho rámca pôsobnosti starostu, potreba osobnostných a odborných predpokladov s akcentom na neustále systematické vzdelávanie a prehlbovanie vedomostí právnej, organizačnej či riadiacej povahy je viac než žiaduca. Sympatizanti potreby minimálneho vzdelania poukazujú na náročnosť kompetencií prislúchajúcich starostovi a dôležitosť jeho právneho statusu. Od starostu sa očakáva efektívny výkon riadenia miestnej samosprávy, tzn., že bude profesionálne schopný realizovať výkon kompetencií v prospech ekonomického rozvoja obce a v súlade so zákonom, berúc pri tom do úvahy potreby a záujmy svojich obyvateľov. Zákon mu priznáva široký rámec právomocí a výkon rozsiahlej oblasti povinností, čo predznačuje potrebu adekvátneho vzdelania a primeranej odbornosti doposiaľ absentujúcej v slovenskej legislatíve, nakoľko nie sú definované žiadne vzdelanostné predpoklady či povinnosť preukázania odborných vedomostí pre uplatnenie pasívneho volebného práva. Napriek tomu snahy a ambície o zákonnú implementáciu inštitútu vzdelanostného minima pre funkciu starostu rezonovali v politických kruhoch v roku 2014, kedy bol odsúhlasený (29. 5. 2014) tzv. vzdelanostný cenzus, ktorým sa podmienila kandidatúra starostov získaním minimálne stredného vzdelania. Aj keď sa za časť zákona v takomto znení vyslovilo 99 poslancov, pozmeňujúci návrh neostal bez reakcie, z dôvodu iniciatívy opozičných poslancov ako odporcov,

žadajúcich pozastaviť účinnosť vzdelanostného cenzu. (Na starostu..., 2014) Na Ústavný súd sa so žiadosťou o preskúmanie súladu vzdelanostného cenzu s Ústavou SR obrátilo 35 poslancov. (Kováčová, 2015) Ústavný súd podrobil napadnutú právnu úpravu testu proporcionality, na základe ktorého konštatoval, že získanie minimálne stredného stupňa vzdelania nie je vhodným prostriedkom na dosiahnutie cieľa spočívajúceho v dodržiavaní právneho poriadku zo strany osôb vykonávajúcich funkciu starostu/primátora. Dospel tak k záveru, že *„zavedenie vzdelanostného cenzu ako predpokladu pre možnosť kandidovať vo voľbách a byť volený na funkciu starostu obce (primátora mesta) nepredstavuje nevyhnutný prostriedok pre zabezpečenie riadneho výkonu funkcie starostu obce, resp. primátora mesta, keďže spôsobilosť pre riadny výkon funkcie starostu obce (primátora mesta) je možné dosiahnuť aj prostredníctvom iných opatrení ako len získaním aspoň stredného vzdelania podľa § 16 ods. 4 školského zákona.“* (K rozhodnutiu Ústavného súdu..., 2017)

Pravdou je, že snaha o legislatívne ustanovenie inštitútu definujúceho istý stupeň minimálneho vzdelania v roku 2014 reflektovala problémy praxe, čo možno podložiť napr. novembrovými komunálnymi voľbami 2010, ktoré v niektorých prípadoch bohužiaľ potvrdili obsadenie funkcie starostu osobami, ktoré mali problémy už so samotným prečítaním starostovského sľubu. Výkon funkcie starostov by mal byť povýšený na odbornú spôsobilosť, ktorú síce vzdelanie predpokladá, ale negarantuje. Dôležité je tiež nevnímať otázku odbornej spôsobilosti izolovane tak, aby sa s ňou každá obec vysporiadala sama, ale navrhnúť opatrenia, ktoré by celoplošne eliminovali problémy predovšetkým malých obcí pri výkone svojej pôsobnosti a zvyšovali by pravdepodobnosť miestneho rozvoja či efektívneho hospodárenia na čele s odborne kompetentným starostom. V tejto súvislosti je dôležité poznamenať, že početnejšia miestna samospráva automaticky neimplikuje kvalifikovaný a špecializovaný aparát. Avšak nemožno spochybňovať skutočnosť, že priamo úmerne s nárastom počtu obyvateľov obce sa zvyšuje aj možnosť obsadenia funkcií kvalifikovanými reprezentantmi, na rozdiel od menších obcí, v ktorých užšia populačná základňa môže oslabiť konkurenčný boj, v zmysle voľby z pomerne malého okruhu kandidátov. Preto je v danom kontexte relevantné uvažovať o územných zmenách tak, aby sa vytvorili predpoklady pre defragmentovaný model miestnej samosprávy.

3.1 Defragmentovaný model miestnej samosprávy ako predpoklad obsadzovania postov vzdelanými a odborne kompetentnými starostami

Kompetenčná obsiahlosť, náročnosť úloh a neľahký výkon rozsiahlej oblasti povinností, ktoré sú zverené starostovi obce, predznačujú potrebu primeraného vzdelania a odbornej kompetentnosti, s ktorou právna úprava nepočíta, pretože - ako už bolo uvedené - nedefinuje žiadne vzdelanostné štandardy pre uplatnenie pasívneho volebného práva. Štátno-zamestnanecké miesta, ako aj výkon práce vo verejnom záujme je podmienený výberovým konaním, ktorým sa zisťuje spôsobilosť na výkon danej funkcie, čo však neplatí pri obsadzovaní postu starostu. Ak vychádzame z akceptácie ústavnej nekonformity vzdelanostného cenzu, potom je potrebné diskutie smerovať k hľadaniu opatrení, ktoré by v širšej rovine predznačovali efektívnosť fungovania odvíjajúcu sa okrem iného aj od získania mandátu kompetentným funkcionárom, čo je obtiažne zabezpečiť hlavne v prípade malých územných jednotiek, ktoré majú len niekoľko desiatok obyvateľov. Práve preto by bolo vhodné uvažovať o implementácii komunálnej reformy podľa vzoru zahraničných modelov, s primárnym cieľom zoštíhlenia slovenskej sídelnej štruktúry, ktorá je v súčasnosti výrazne fragmentovaná. Na Slovensku sa nachádza 2929 obcí vrátane mestských častí Bratislavy (17) a Košíc (22), pričom z uvedeného je 14 miest, z ktorých 21 nepresahuje populačnú veľkosť 5000 obyvateľov a 10 miest má nad 50 000 obyvateľov. Rovnako môžeme konštatovať, že 96 % samospráv tvoria obce, pričom v podmienkach SR sa nachádza až 2661 obcí, ktorých populačná veľkosť neprevyšuje hranicu 3000 obyvateľov. (Kaliňák, 2020) Ak by sme veľkostnú kategóriu obcí na Slovensku ešte viac zúžili na počet 2000 obyvateľov, potom do tejto skupiny spadajú 2450 obcí. (Štatistický úrad SR, 2020)

Stav sídelnej štruktúry SR vykazujúcej silné črty fragmentácie je potrebné vnímať v priamej nadväznosti na historickú skúsenosť a novembrový transformačný proces, ako spúšťač dezintegračných územných procesov. Tieto aktivity ako súčasť celospoločenskej zmeny a demokratizácie spoločnosti reflektovali často bezvýznamné a neopodstatnené integračné procesy obcí v minulosti, najmä k mestským sídlam. Z hľadiska efektivity výkonu moci však musíme konštatovať, že akokoľvek sa dezintegrácia stala prejavom lokálnej demokracie, prirodzenej vôle obyvateľstva a volaním po nutnej náprave krívd z obdobia komunistického režimu spojeného s centralizáciou moci a direktívnym riadením, podoba atomizovanej lokálnej konfigurácie ako výsledok nárastu počtu obcí s vysokým podielom malých územných jednotiek, priestorovo lokalizovaných hlavne na juhu stredného Slovenska a na severovýchode

Slovenska vedie vo všeobecnosti k slabému finančnému či ekonomickému zázemiu malých obcí, k zhoršeniu podmienok pre lokálny rozvoj, k zníženiu efektívneho fungovania samosprávy a v niektorých prípadoch ohrozuje až životaschopnosť malých obcí. (Sloboda, 2014)

Napriek tomu, že stav lokálnej štruktúry sa začal v dôsledku transformácie režimu po roku 1989 rozrastať pod vplyvom dezintegračných tendencií, doposiaľ nebola implementovaná skutočná komunálna reforma, ktorá by eliminovala širokosiahle problémy malých obcí a zvýšila efektívnosť celého systému verejnej správy.

Existuje pluralita názorov, prečo zavádzať konsolidačné opatrenia predpokladajúce defragmentované sídelné usporiadanie. Z hľadiska nami zvolenej problematiky opäť vyzdvihujeme argument o priamej úmernosti vzťahu veľkosti samospráv a kvality života v obci, ktorá je do výraznej miery determinovaná vzdelaným, inovatívnym voleným verejným funkcionárom (starostom). Prívrženci eliminovania atomizovanej siete obcí sa totiž zhodujú, že so zväčšujúcou sa samosprávou narastá pravdepodobnosť voľby odborne kompetentného kandidáta, keďže sa rozširuje škála uchádzačov o danú funkciu, čím sa posilňuje konkurenčný demokratický boj. (Keating, 1995)

Inšpiratívnym sa môže javiť napr. dánska podoba sídelnej štruktúry, ktorá je v rámci európskeho priestoru označovaná za vzorový príklad konfigurácie územnej samosprávy ako výsledku úspešnej municipalizácie. V kontexte eliminačných tendencií Dánska je nutné akcentovať na nekorektné stotožňovanie termínu municipalizácia s termínom amalgamácia resp. amalgamizácia, na čo upozorňuje **B. Konečný** a **S. Konečný**, a to z dôvodu primárnej disparity spočívajúcej v tom, že „*pri amalgamácii sú všetky zlučované obce v princípe v rovnakom postavení, pri municipalizácii hrá kľúčovú úlohu mesto, prípadne väčšia obec, ktoré tvoria jadro vznikajúcej municipality.*“ (Konečný, Konečný, 2009, s. 232)

Finálna podoba a zmeny smerujúce k redukcii základných jednotiek územnej samosprávy sú výsledkom etapovitého sledu, čo implikuje, že prebiehali v niekoľkých obdobiach, pričom prvá fáza založená na princípe dobrovoľnosti bola zahájená koncom 50-tych rokov 20. stor. s vrcholovým obdobím 60-tych rokov, kedy došlo k poklesu o 288 municipalít (z pôvodných 1386 obcí na 1098 municipalít). Proces realizovaný za účelom konsolidácie prebiehal aj v nasledujúcich rokoch, až sa škála municipalít výrazne zoštíhlila na počet 98 od roku 2007. (Larsen, 2002)

Zaujímavé sú aj eliminačné procesy modifikujúce podobu lokálnej

konfigurácie vo Švédsku, ktoré boli odštartované prvou komunálnou reformou realizovanou na princípe dobrovoľného zlučovania v r. 1952, kedy došlo k značnému poklesu o 1461⁸ municipalít. (Wollmann, 2008) *Okrem substanciálneho argumentu viažuceho sa na potrebu samostatnej spôsobilosti obcí poskytovať sociálne služby na adekvátnej úrovni, sa za spúšťač komunálnej reformy označovala aj „snaha vytvoriť odborné a personálne predpoklady k naplneniu tradičnej požiadavky švédskej miestnej správy, v zmysle ktorej rozhodnutia dotýkajúce sa života jednotlivca majú byť vydávané na najnižšej možnej úrovni.“ (Palúš, 2002, s. 73) Racionalizácia systému ako reakcia na vzniknutú situáciu, bola zahájená už „od 50-tych rokov a prejavila sa v podobe dvoch amalgamizačných vln (1952 a 1974), čo sa podpísalo pod redukciu obcí, keďže z približne 2500 obcí v r. 1951 počet klesol na 278 v r. 1974.“ (Häggroth, 2004, s. 3).*

Pravdou je, že v podmienkach SR už boli ambície realizovať komunálnu reformu, čo možno demonštrovať rokom 2014, kedy bol predstavený dokument *Komunálna reforma: Materiál pre verejnú diskusiu*. Materiál akcentoval na negatívne konzekvencie rezultujúce z *atomizovanej sídelnej štruktúry, v reakcii na čo predstavil návrhy riešenia, citlivé na špecifiká slovenskej samosprávnej štruktúry. Materiál predpokladal riešenie lokálnej fragmentácie formou municipalizácie, ktorá mala smerovať k lacnejšej a efektívnejšej samospráve, v rámci ktorej by existenciu takmer 3000 miest a obcí nahradilo maximálne 300 municipalít. Predpokladaná eliminácia územného usporiadania ďalej naznačovala klesajúcu tendenciu počtu úradov, úradníkov ako aj komunálnych poslancov. Všetky návrhy však ostali len v teoretickej rovine bez implementácie do praxe.*

Faktom ostáva, že otázka zlučovania je aj zo strany samotných miestnych samospráv odsúvaná a skôr ako zlučovanie obce preferujú medziobecnú spoluprácu. Dôvody, prečo sa obce zlučovaniu obrátia, sú rôzne (Klobučník a kol., 2016):

- územné jednotky majú strach zo zániku a z úplného vymiznutia z mapy Slovenska,

⁸ Z 2498 municipalít evidovaných po r. 1945, sa počet znížil na 1037 (po r. 1952). (Wollmann, 2008)

- obyvatelia obcí nemajú dobré skúsenosti s integračnými procesmi prebiehajúcimi pred r. 1989 a už vôbec nie sú ochotní akceptovať direktívne riadenie „zhora,“
- zlučovanie mnohým evokuje cestu návratu k socialistickému budovaniu strediskových obcí
- zintenzívňujú sa obavy vo vzťahu k prerozdeleniu a centralizovaniu financií do jednej z obcí,
- strach malých obcí z možného nadradovania a uprednostňovania záujmov ako aj potrieb väčšej územnej jednotky,
- obyvatelia sú zomknutí a spätí so svojou obcou a uprednostňujú vlastných komunálnych reprezentantov,
- zlučovanie by smerovalo k nárastu konfliktov medzi obyvateľmi, k zhoršeniu podmienok pre miestnu demokraciu.

V súvislosti s vyššie vymenovanými dôvodmi, považujeme za žiaduce otvoriť širšiu spoločenskú diskusiu o kľúčových problémoch miestnej samosprávy, ktorá by jednoznačne akcentovala na nemožnosť ignorovania problémov vyplývajúcich z fragmentovanej lokálnej štruktúry. *Vychádzajúc z odborných kritérií je v súvislosti s realizáciou zmien nutné pripraviť precízny návrh pre implementáciu lokálnych redukčných opatrení, t. j. návrh územno-správneho členenia, v zmysle ktorého sa má cieľ municipalizácie naplňať a určiť tak sídla municipálnych úradov, na ktoré by sa delegoval okruh kompetencií miestnej štátnej správy a samosprávy, čo predstavuje primárnu bázu pre vymedzenie substanciálneho rámca pre zlučovanie obcí do väčších celkov. Zúženie počtu úradov predpokladá okresanie kompetencií, z čoho vyplýva, že celý proces musí prebiehať v korelácii s procesom redefinovania kompetencií, v rámci ktorého sa očakáva explicitné definovanie služieb verejného/neverejného charakteru, ktoré obec obligatórne/fakultatívne financuje. Jednoducho povedané, vyžaduje si to tvorbu novej koncepcie kompletného prerozdelenia úloh medzi samosprávne úrovne.*

Kľúčovým by sa zároveň malo stať hľadanie motívov a stimulov ako inšpirovať problémové obce, aby si zvolili cestu dobrovoľného zlučovania bez potreby rozhodnúť „zhora,“ nakoľko by si uvedomili vážnosť pretrvávajúceho stavu územnej rozdrobenosti a implementáciou zodpovedných krokov by tak dopomohli efektívnemu systému verejnej správy.

Záver

Najnižšia úroveň verejnej správy (t.j. miestna samospráva) je ako súčasť nepriamej (zastupiteľskej) demokracie vyjadrením volieb ako jediného legitímneho spôsobu kreovania jej obligatórných orgánov prostredníctvom komunálnych volieb, na ktorých občania odovzdávajú časť svojej zvrchovanosti svojim zástupcom (poslancom obecných zastupiteľstiev, starostom/primátorom), spravujúcim samosprávne záležitosti s aspiráciou na zabezpečenie efektívneho fungovania a rozvoja celej obce. Vedecký zámer orientovaný výlučne na voľbu starostu ako obligatórneho orgánu miestnej samosprávy bol zvolený zámerne za účelom uvedomenia si vážnosti niektorých negatívnych aspektov súvisiacich s komunálnymi voľbami starostu, ktoré pri aplikácii vhodných riešení, prispievajú do debaty o zvýšení efektivity miestnej demokratickej samosprávy.

Samotnému dôrazu na účinky systému relatívnej väčšiny ako volebného systému aplikovaného pre voľbu starostu v podmienkach SR, predchádzalo načrtnutie niekoľkých praktických problémov vyplývajúcich z kontraproduktívneho správania starostu a obecného zastupiteľstva, ktorého pravdepodobnosť vzniku sa stupňuje v dôsledku priamej voľby starostu, kedy obecné zastupiteľstvo nemá priamy vplyv na voľbu hlavy obce, čo môže vytvoriť samosprávnu štruktúru, v ktorej starosta nemá podporu v obecnom zastupiteľstve. Dôležité je poznamenať, že primárnym indikátorom plynulého efektívneho samosprávneho chodu nie je ani tak samotná otázka personálneho zloženia zastupiteľstva a obsadenie funkcie starostu, ako schopnosť zvolených funkcionárov vzájomne kooperovať a rešpektovať hranice svojej pôsobnosti. Skúsenosti z praxe sú častokrát dôkazom nezákonného zasahovania do kompetenčnej pôsobnosti jedného či druhého obligatórneho orgánu obce, čo v konečnom dôsledku paralyzuje činnosť miestnej samosprávy a plodí nezdravé, deštruktívne vzťahy.

V politologickej rovine skúmania sme sa následne zamerali na konzekvencie väčšinového jednokolového volebného systému, ktorý umožňuje kreovať víťaza s nízkou mierou legitimacy. Tento stav je alarmujúci hlavne v tých územných jednotkách, v ktorých je oslabený konkurenčný mocenský boj o mandát starostu, z dôvodu nízkeho záujmu o využitie pasívneho volebného práva kandidovať na funkciu starostu. Nami uvedená argumentácia tak odkazovala na úvahy o zavedení alternatívneho hlasovania, ktoré by smerovalo k vyššej miere legitimacy víťazného kandidáta.

Otáznymi sa stali aj podmienky pasívneho volebného práva pre kandidatúru

starostu. Funkcia starostu budovaná na monokratickom princípe prináša rozhodovanie simultánne sprevádzané zodpovednosťou za svoje konanie, preto je viac než žiaduce, aby boli posty hlavy obce obsadzované inovatívnymi, kompetentnými osobami s určitými zákonne vymedzenými kvalifikačnými predpokladmi, čím by sa eliminovalo riziko poškodzovania verejného záujmu. Napriek tejto skutočnosti legislatívna úprava abstrahuje od stanovenia podmienky minimálneho stupňa vzdelania, čím sa otvára diskusia dichotomicky kategorizujúca politických reprezentantov na dva ambivalentné tábory, nakoľko okrem sympatizantov zavedenia kvalifikačných predpokladov pre výkon funkcie starostu existujú názory vylučujúce požiadavku minimálneho vzdelania, argumentujúce zásahom do demokracie. V návrhoch na riešenie sme plne rešpektovali stanovisko Ústavného súdu, v zmysle ktorého zavedenie vzdelanostného cenzu nepredstavuje nevyhnutný prostriedok pre zabezpečenie riadneho výkonu tejto funkcie, a preto sme uvažovali ako zvýšiť pravdepodobnosť obsadzovania postov vzdelanými, kvalifikovanými aktérmi, bez potreby modifikácie zákonnej úpravy a jej doplnenia aspoň o isté minimálne vzdelanostné predpoklady. Vychádzali sme z predpokladu, že paralelne so zväčšujúcou sa základnou jednotkou miestnej samosprávy sa stupňuje záujem o kandidatúru na post starostu, čím sa zvyšuje aj pravdepodobnosť zvolenia kandidáta so žiaducimi predpokladmi na tak zodpovednú funkciu. Preto sme sa v návrhoch na riešenia odvolávali na potrebu vyprofilovať konsolidovanú sídelnú štruktúru a vytvoriť väčšie, konkurencieschopnejšie územné jednotky, čo je možné dosiahnuť prostredníctvom implementácie vhodného modelu komunálnej reformy, formou municipalizácie.

Reflexia súčasného stavu miestnych samospráv poukazuje na alarmujúci stav nízkeho ekonomického a rastového potenciálu predovšetkým v malých obciach, ktorých degresia nemá len ekonomické pozadie, ale aj sociálne, resp. sociálno-demografické, či kultúrne. V aplikačnej rovine to znamená, že z veľkostného aspektu malé obce sa musia vysporiadať s nedostatkom finančných prostriedkov pri výkone kompetencií, ktoré zákon priznáva všetkým obciam v rovnakom rozsahu, nezohľadňujúc pri tom veľkostné disparity, ako aj s ďalšími nepriaznivými faktormi značne sťažujúcimi naštartovanie a podporu miestneho rozvoja či ich fungovania. To je ohrozené absenciou obligatórných orgánov obce, ktorá naznačuje, že prostredníctvom demokratických komunálnych volieb nedochádza ku kreovaniu hlavných pilierov štruktúry samosprávnych orgánov, ktorých substanciálnou úlohou je plniť úlohy, prijímať rozhodnutia a implementovať jednotlivé opatrenia tak, aby sa uspokojoval

záujem miestneho spoločenstva. Daný stav tak zabraňuje miestnej samospráve samostatne rozhodovať o dôležitých otázkach fungovania a života obce, reagovať na lokálny stav, prijímať rozhodnutia reflektujúce miestne špecifiká a pod. Tieto aktivity sa vzhľadom vertikálnu deľbu moci v podmienkach SR od miestnej samosprávy očakávajú, nakoľko ide o subsystém verejnej správy relatívne nezávislý od subsystému štátnej správy.

Tým sme v kontexte nami skúmanej problematiky otvorili ďalšiu výzvu, ktorej miestna samospráva stále čelí, nakoľko máme za to, že košatý a rozdrobený systém verejnej správy predstavuje bariéru pre efektívne fungovanie samosprávnej úrovne a tým simultánne naráža na problémy pri dosahovaní ekonomickej či sociálnej udržateľnosti rozvoja, ako aj zvyšovania kvality životnej úrovne obyvateľov miestnej samosprávy. Dôležité je preto neodsúvať viac problémy vyskytujúce sa na lokálnej úrovni, ktoré limitujú efektívnosť celého systému, ale naopak, zodpovedným prístupom zväziť a zhodnotiť tak pozitíva ako aj negatíva vyplývajúce z už zrealizovaných konsolidačných reforiem a nezabúdať na fakt, že prekopírovanie postupu bez modifikácie a vhodnej adaptácie na charakter danej krajiny nie je zárukou finálneho úspechu.

Literatúra:

- DANČIŠIN, V. 2005. *O nedokonalosti volebných procedúr*. Prešov: Reproma, 2005. 191 s. ISBN 80-967171-8-1.
- FARRELL, D.M. 2011. *Electoral systems: A comparative introduction*. New York: Palgrave Macmillan, 279 p. ISBN 978-1403912312
- HÄGGROTH, S. 1993. *From Corporation to Political Enterprise: Trends in Swedish Local Government*. Stockholm: Allmänna Förlaget. 1993. 110 p. ISBN 91-38-13279-6.
- HEIDLER, J. 1990. *Volební systémy: teorie a praxe*. Praha: Lidové noviny, 1990. 16 s. ISBN 80-7106-007-0.
- HENDRIKS, F., SCHAAP, L. 2010. The Netherlands: Reinventing Tradition in Local and Regional Democracy, In: *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford: OUP, 2010. ISBN 9780199562978, pp.96-119 <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199562978.001.0001>
- CHYTILEK, R. et al. 2009. *Volební systémy (Vyd. 4.)*. Praha: Portál, 2009. 375 s. ISBN 978-80-7367-548-6.
- JÜPTNER, P. 2007. Spolková republika Německo. In *Evropská lokální politika*. 2007. Praha: IPS FSV UK, ISBN 978- 80-254-1187-2. s. 59-76.

- KALIŇÁK, M. 2020. Medziobecná spolupráca ako úspešné riešenie komunálnych problémov. In *Informačný workshop - Nové perspektívy medziobecnej spolupráce* (10. 9. 2020). [online]. Dostupné na internete: <https://npmmodmus.zmos.sk/informacny-workshop-nove-perspektivy-medziobecnej-spoluprace-10-9-2020.html> [cit. 08. 06. 2021]
- KARSTEN , N. et al. 2013. The Dutch Anomaly: Appointed Mayors Can Appointed Mayors Cope with Role Changes and Societal Demands? In *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*. Vol. 11, 2013, No. 2. ISSN 1855-363X, s. 177 - 192 <https://doi.org/10.4335/243>
- KEATING, M. 1995. Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. In *Theories of Urban Politics*. London: Sage Publications, 1995. ISBN 0-8039-8865-6, s. 117 - 134
- KLIMOVSKÝ, D. 2009. Klasifikácia spôsobov kreovania základných orgánov obecnej samosprávy v európskej perspektíve. In *Acta Politologica*. Vol. 1, No. 3, s. 241 - 267. [online]. ISSN 1803-8220, Dostupné na internete: <http://acpo.vedeckecasopisy.cz/publicFiles/00052.pdf> [cit. 13. 06. 2021].
- KLÍMA, M. 2003. *Volby a politické strany v moderních demokraciách*. Praha: Radix, 2003. 274 s. ISBN 80-86031-13-6.
- KLOBUČNÍK, M. et al. 2016. Negatívne aspekty zlučovania obcí v rámci komunálnych reforiem- perspektíva na príklade Slovenskej republiky. In *Sociológia 2018*, Vol. 50, č. 4, ISSN 1336-8613, s. 448 - 481.
- KONEČNÝ, B. - KONEČNÝ, S. 2009. *Otvorená komunálna politika: Teória a prax*. Bratislava: MAYOR, s. r. o., 2009. 291 s. ISBN 978-969133-3-6.
- KONEČNÝ, S. 2016. *Verejná správa v členských štátoch Európskej únie*. Bratislava: Mayor, s. r. o., 2016. 237 s. ISBN 978-80-969133-8-1
- KOVÁČOVÁ, E. 2011. *Verejná správa na Slovensku: Úlohy a postavenie miestnej samosprávy*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2011. 228 s. ISBN 978-80-557-0101-1
- KOVÁČOVÁ, E. 2015. Minimálne vzdelanie ako predpoklad výkonu funkcie starostu na Slovensku. In *E-polis.cz* [online]. ISSN 1801-1438, Dostupné na internete: <https://www.e-polis.cz/clanek/minimalne-vzdelanie-ako-predpoklad-vykonu-funkcie-starostu-na-slovensku.html> [cit. 28. 05. 2021]
- KOVÁČOVÁ, N. et al. 2019. *Politický marketing a volebné správanie v komunálnych voľbách 2018 na Slovensku*. Brno: MSD. 2019, 178 s. ISBN 978-80-7392-313-6
- K rozhodnutiu Ústavného súdu Slovenskej republiky o podmienení kandidatúry na funkciu starostu obce/primátora mesta získaním vzdelania (vzdelanostný

- cenzus). 2017. [online]. Dostupné na internete: <https://www.ustavnysud.sk/-/k-rozhodnutiu-ustavneho-sudu-slovenskej-republiky-o-podmieneni-kandidatury-na-funkciu-starostu-obce-primatora-mesta-ziskananim-vzdelania-vzdelanostnyce> [cit. 13. 05. 2021]
- KUBEŠ, M. et al. 2004. *Manažérske kompetence*. Praha :Grada Publishing, 2004. s. 9. ISBN 80-247-0698-9.
- LARSEN, CH. A. 2002. Municipal Size and Democracy: A Critical Analysis of the Argument of Proximity Based on the Case of Denmark. In *Scandinavian Political studies*. Vol. 25, No. 4/2002. ISSN 0080-6757, pp. 317 - 332 <https://doi.org/10.1111/1467-9477.00074>
- MCALLISTER, I., MAKKAI, T. 2018. The decline and rise of class voting? From occupation to culture in Australia. In *Journal of Sociology*, vol. 55, no. 3, pp. 426 - 445. ISSN1440-7833 <https://doi.org/10.1177/1440783318805155>
- Na starostu maturitu zatiaľ netreba. 2014. [online]. Dostupné na internete: <https://spravy.pravda.sk/komunalne-volby-2014/clanok/329491-sud-pozastavil-ucinnost-zakona-ze-starosta-musi-mat-strednu-skolu/> [cit. 12. 06. 2021]
- NOVÁK, M. et al. 2004. *Volebné a stranické systémy: ČR v mezinárodním srovnání*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2004. 485 s. ISBN 80- 86473-88-0
- Odštartovali prípravu na voľby do VÚC, hlasovať sa bude po novom - Kiska návrh vetoval. 2017. [online]. Dostupné na internete: <https://www.ta3.com/clanok/110271/odstartovali-pripravy-na-volby-do-vuc-hlasovat-sa-bude-po-novom> [cit. 03. 06. 2021].
- PALÚŠ, I. 2002. *Miestna samospráva vo vybraných štátoch Európskej únie*. Košice: UPJŠ, 2002. 100 s. ISBN 80-7097-488-5
- PINO, E. - COLINO, C. 2010. *National and Subnational Democracy in Spain: History, Models and Challenges*. 2010. [online]. Dostupné na internete: https://digital.csic.es/bitstream/10261/24408/3/CSIC-IPP-WP-2010-07_Del%20Pino%20&%20Colino.pdf [cit. 11. 06. 2021].
- Prezident Kiska vetoval jednokolovú voľbu predsedov VÚC, 2017. [online]. Dostupné na internete: <https://www.prezident.sk/article/prezident-kiska-vetoval-jednokolovu-volbu-predsedov-vuc/> [cit.12. 05. 2021]
- REILLY, B. 2004. The Global Spread of Preferential Voting? Australian Institutional Imperialism? In *Australian Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 2. pp. 253 - 266. [online]. Dostupné na internete: https://www.researchgate.net/publication/242092808_The_global_spread_of_preferential_voting_Australian_institutional_imperialism [cit. 25. 05. 2021]

- <https://doi.org/10.1080/1036114042000238500>
- SCHAAP, L. 2009. De burgemeester: Netherlands' mayoral leadership in consensual democracy and collegial policymaking? In *Local political leadership in Europe: town chief, city boss or loco president?* Brugge: Vanden Broele / Nomos, 2009. ISBN 978908484937, pp. 149 - 169
- SLOBODA, D. 2014. Charakter sídelnej štruktúry Slovenska ako predpoklad pre komunálnu reformu. In *Komunálne výskumné a poradenské centrum, N.O.* [online]. Dostupné na internete: https://www.komunal.eu/images/pdf/Sloboda_komreforma.pdf [cit. 26. 06. 2021].
- ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR. 2020. *Veľkostné skupiny obcí - SR, oblasti, kraje, okresy, mesto, vidiek.* [online]. Dostupné na internete: http://statdat.statistics.sk/cognosex/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID%28%22i0C852CAA5451437C92774DB33EC08675%22%29&ui.name=Ve%C4%BEkostn%C3%A9%20skupiny%20obc%C3%AD%20-%20SR%2C%20oblasti%2C%20kraje%2C%20okresy%2C%20mesto%2C%20vidiek%20%5Bom7023rr%5D&run.outputFormat=&run.prompt=true&cv.header=false&ui.backURL=%2Fcognosex%2Fcps4%2Fportlets%2Fcommon%2Fclose.html&run.outputLocale=sk [cit. 13. 06. 2021].
- Volby do VÚC budú po novom jednokolové. 2017. [online]. Dostupné na internete: <https://www.etrend.sk/ekonomika/volby-do-vuc-budu-po-novom-jednokolove.html> [cit. 10. 05. 2021].
- WOLLMANN, H. 2008. *Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany: Between continuity and change, divergence and convergence.* [online]. 2008. Dostupné na internete: <http://www.wuestenrotstiftung.de/downloads/Comparing%20Local%20Government%20Reforms%20%20Introduction,%20summary.pdf?PHPSESSID=0bbfd3cc9c67a9b6bd91db34fd4cf08b> [13. 05. 2021]
- Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č.180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Zákon SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov